

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

El derecho a la ciudad y su naturaleza jurídico-urbanística.

Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Aitor Luengo Martínez

Madrid, 2015

Universidad Complutense de Madrid



**EL DERECHO A LA CIUDAD Y
SU NATURALEZA JURÍDICO-URBANÍSTICA.**

Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes.

Aitor Luengo Martínez
Marzo - 2015

Zuretzat, bidaide.

“Los intereses de la sociedad son absolutamente superiores a los intereses individuales, y unos y otros deben concertarse en una relación justa y armónica. La simple caza de la riqueza no es el destino final de la humanidad, a lo menos si el progreso ha de ser la ley del porvenir como lo ha sido la del pasado. El tiempo transcurrido desde el advenimiento de la civilización no es más que una fracción ínfima de las épocas por venir. La disolución de la sociedad se yergue amenazadora ante nosotros, como el término de una carrera histórica cuya única meta es la riqueza, porque semejante carrera encierra los elementos de su propia ruina. La democracia en la administración, la fraternidad en la sociedad, la igualdad de derecho y la instrucción general, inaugurarán la próxima etapa superior de la sociedad, para la cual laboran constantemente la experiencia, la razón y la ciencia”.

Friedrich Engels

El origen de la familia, la propiedad privada y el estado (1884)

Índice

Abstract. The right to the city and the significance of Local Planning.	5
Introducción.	11
I. Comprender el derecho a la ciudad	17
1. El derecho a la ciudad. Una realidad jurídico-urbanística	18
1.1 Aclaraciones iniciales al derecho a la ciudad.	18
1.2 El derecho a la ciudad. Una realidad jurídica.	32
1.3 El derecho a la ciudad. Una realidad urbanística.	66
1.4. Aclaraciones finales al derecho a la ciudad.	89
II. Nuestra realidad urbanística y los inconvenientes de limitar la acción de la Administración Local.	93
2. España e Inglaterra. Estructuras político-administrativas y del hecho urbanístico.	94
2.1. Estructura político-administrativa. Importancia de la autonomía local.	94
2.2. Estructura del hecho urbanístico. La importancia de la autonomía local en el desarrollo de los núcleos urbanos.	113
2.3. Últimas reflexiones en torno a la autonomía local. Introducción al Capítulo III.	125
3 El derecho a la ciudad: Hábitat Urbano, Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Urbanos y Desarrollo Participativo de las comunidades urbanas. Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes.	127
3.1. Ficha técnica introductoria de los supuestos de estudio: Barakaldo y Milton Keynes.	127
3.2. Hábitat urbano. Vivienda y dotaciones públicas de salud y educación.	128
3.3. Desarrollo Sostenible. Los aspectos económico, histórico y social.	183
3.4. Desarrollo participativo de las comunidades urbanas.	226
III. Alternativas de cambio que posibiliten avanzar en la consolidación del derecho a la ciudad.	251
4. El planeamiento debe ser materialmente local.	254
5. El planeamiento debe ser subjetivamente participativo.	309
Conclusiones.	319
Referencias bibliográficas y consultas	325
Referencias en medios de comunicación	339
Referencias fotográficas	344

ABSTRACT

The right to the city and the significance of Local Planning. The cases of Barakaldo and Milton Keynes.

Summary

The right to the city means the right to rights in the city, coined by Henri Lefebvre in 1968 and popular since the end of the 20th Century, as the urban-developing practice becomes more and more impersonally aggressive. Understanding it as a vehicle is a must to get to comprehend its nature and condition, and, hence, to get to release all its potential under the current context of this one-dimensional (Herbet Marcuse, 1964) imperative Model. Contrary to those who claim there is no alternative, we shall hereby argue the need to build a new structure of possibilities that may allow different options to become real, as the time flows and people's needs change.

But, why the city? Cities are currently home to more than 3.562 million people - 53% world population - (World Bank, 2014); and this makes location key, especially relevant in this case, as cities have been scenario to wealth and growth as well as greediness, misery and depression; reflection of mankind's History, and, ultimately, the natural habitat of the civilized man (Robert E. Park, 1915) where democracy could ever exist (Jordi Borja, 2010).

Being impossible to define what a random city might be - or even what it looks like -, the concept of structure of possibilities recognizes its importance. The most we could do is to describe the functionality and developing model of a particular city at its inhabitants' service. The former responds to the question *what is it for?* - function -, whereas the later does to *who decides how this is going to be decided?* - decision making -. Such a description would only be, nevertheless, a frozen picture in space and time, as the answers to those questions vary at the rhythm that its inhabitants' needs and wants evolve. As cities are a tool for human individual and collective expectations, the right to the city is the vehicle that makes it possible through Law and, more particularly, Local Planning.

On this matter, I have been asked whether the right to the city, such a controversial political subject by definition, is worth a discussion from a legal point of view. Certainly there are grounds for a legal discussion, and, moreover, this is, indeed, the only discussion worth having if we are to bring this matter to any sort of conclusion. Aren't all rights former - and some of them, still present - political vindications? Law is the way we people have found to turn vindications into social conventions by defining faculties and obligations, and, consequently, making it accountable, so it doesn't have to be a vindication anymore, as it is a right. Yet, the right to the city requires a further explanation, for this is not a right to be analysed as a comprehensive unit, but only as a vehicle that eases the way to others. We shall decide how to carry it out, and Local Planning is the answer.

Along this paper, *local* and *planning* are the pillars on which all stands, the proper reaction to the modern world - which has been proven defective in so many angles -, that may shed some light after all. When we claim this to be one-dimensional and imperative-developing, we mean it as literally as it may sound, which is not to be made any critic about as long as this is the result of people's will, so radically - from the Latin *radical*: from the origin -, conceived. However, this has not been the case throughout the latest process of globalisation where a single concept of so-called progress has taken over the capability of generating options and, therefore, different concepts of progress - structure of possibilities -; this has its reflection, as we said before, on the way cities have been developed; a single way, to be precise, mirror to this single concept - one dimensional -, and toughly imposed under the argument that this is the only possible one - imperative developing -. Old days are when cities were the canvas for wealth; these are now the actual source of wealth subject to the correct planning being in place, as Local Planning is nothing else nowadays but the legal framework that protects and ensures this to happen.

As a result, we can conclude all cities developed under the same Model equal in social, economic, environmental and architectural consequences, among others, despite any historical background, being as we are in a nihilistic time. Barakaldo and Milton Keynes show this is correct. Now, the reason why these two words - *local* and *planning* - are so important, is because these are the only variables in this equation that can make a change for real. It is because the citizens are the information holders on their day-to-day

troubles and needs, that they are now more than ever the main actors to be considered in this time of difficulties, and what a better interlocutor than their local governments. It is because planning has been used as instrument to physically transform our cities at the convenience of third parties, that planning has to be used to revert the same, and what a better actor than local governments. In short, *local* and *planning* = Local Planning. So far, we could say we have done city planning, but certainly not local planning, and this is to be achieved if we are to get to our aim, implementing the right to the city. Hopefully one day we can talk about a plurality of cities in the world, far opposite to these days.

Methodology. From disorder to harmony.

The investigation and composition process of this paper has been dramatically disorganized, although not chaotic; and however painful, absolutely inevitable. When discussing this sort of matters, Economics, Politics, Sociology, Philosophy, Architecture, History, Law - to name a few disciplines - come along and have a say; a transdisciplinary perspective is unavoidable, for transdisciplinary is its nature.

This transdisciplinary study makes possible to acquire such a plural knowledge that encourages, if not forces, to review self-commanded comments. This is the point where the disorganization makes itself noticeable, eventually justified once all the pieces of this particular puzzle are in right order.

This paper gets finally a proportionate balance, certainly, a structure that evolves from the abstract (Chapter I) to the specific (Chapter II), to go back to the intangible world of abstract thoughts (Chapter III) which shows different theories and alternatives based in existing examples that, together with the previous Chapters, closes a thematic circle, what is, the need to create possibilities on urban planning that easy a plurality of urban models, subject to people's needs and wants, the right to the city.

For this purpose, we have analysed Barakaldo (Basque Country) and Milton Keynes (England), two cities with an incredible distant historical background that have met in the present time, unfortunately. Having applied the same Model, we can account on the same consequences and, therefore, same problems to resolve, although this doesn't

mean that their inhabitants have the same needs and, even less, same wants. The human element must be put in the centre of the urban planning, and for that, this needs to be local.

Objectives and Results

As it has already been said, the main goal of this study is to verify how it is that the way the public administration structures have made / are making use of the urban planning serves to the benefit of third parties, disregarding any consideration to the local citizens and public in general. In this sense, the right to the city is the valid excuse, so useful to us, to question all these matters as well as to propose alternatives within these administrative structures and planning systems to get to a locally acceptable level. Let us go more specific:

Objective: Despite the whole lot of definitions we may find anywhere of what a city is, these could never be accurate enough in normal circumstances, since every city shall be reflection of their people's will. Being this the case, we aim to determine the elements of study of a city when analysing any one in particular.

Results: We have found two key elements, which are the function - what is this city for? - and model of developing - who and how decides what is going to be? -. Knowing the answers to these questions, we can describe what that particular city might be in the present and the short future.

Objective: Although the right to the city is a concept that has been actively present in the sociological, philosophical, political and legal scenes for the last five decades, the truth is that its essence is still to be defined. What is the right to the city in practical terms?

Results: It is certainly difficult to determine, for, as we said before, the right to the city might be said to be the right to rights in the city, but we are still at a loss if we don't know what point to focus on, so the rest comes as a logical cascade. In order to bring it to some sort of practicality, we have concluded that the right to the city is above all a legal matter to be tackled from the urban planning and with a local perspective. This is the only way to materialize the said rights because this is the only one that is close enough to the urban inhabitants to be true.

Objective: Once we know how to study any city into detail and that the right to the city can only be carried out via local planning, it is time to justify the need of such an effort by crossing at least two examples - two non-related cities - and highlighting their odds.

Results: The cities that have been taken into analysis have been Barakaldo (Basque Country) and Milton Keynes (England). The elements that have been considered are: urban habitat (public services - education and health systems - and housing), sustainability (economic, social and historic sustainability) and public participation. Along this exam we have discovered that administration structures and urban planning logics combine a highway to the development of the urban area for the benefit of third parties with complete disregard towards the urban population.

Barakaldo is the typical case of delocalised services with an infra-offer in public schools and an over-offer in health centres, what forces to unnecessary migrations in-between cities and makes its accountability extremely difficult, since, at the end of the day, it is only to one council that one can really claim to. And the administrative structure is to be blamed. The supralocal institutions have taken over for many years the realpolitik at local level with high rates of inferences on what is to be developed where, leaving local councils as mere ground providers making their best to fit these projects onto their planning logic. Being the same scenario in Milton Keynes, on this occasion we should look at the privatisation process currently going on and lead by the Central Government via what it has already been called “devolution”. The sole term means a lot in the present climate of shortcuts in public spending.

Same logic applies in our critic to the analysis of the housing matter. Both cases agree the need of more dwellings to be promoted; however, what it has been proven is that both cases use this argument to explain a phenomenon of over-developing with a clear distinction between houses aimed for speculation and public-funded houses, being the latest the ones that will eventually sort the housing demand out, and leaving the formers to the speculative game that keeps this ball rolling. Public-funded houses are not just for the poor, but the real way out to the housing demand and a palliative to the consequences of the said game, that, by-the-by, we seem not to intend to change.

This way of planning has its tragic cost at an economic, social and historic level, for no sustainability can be found, and, therefore, no promise to a clear future. Economically, we have set up cities for its sole exploitation, forgetting all about the mixture of use and the promotion of local human and material resources; with a very short-minded view, we haven't cared about the near future and we can now feel the

social effects upon which the *concentric zones theory* (Shaw & Mckay, 1942) has a lot to say. We have created areas for the economic (Zone 1), areas of transit (Zone 2), areas for the working class (Zone 3), areas for the upper-middle class (Zone 4) and, finally, areas for the upper class (Zone 5). The impossibility of consolidation of any sort of community feeling in the first two zones makes life rough within these areas and this makes it difficult to others' lives in the subsequent zones, as a result. And we can also feel the historic effects that can be summarized with the following rhetoric questions: aren't all new developments the same no matter what city we look at? Should we continue this path, what kind of nihilistic future are we heading at?

Of course, public institutions are not the only sinners. Everyone has taken advantage in the good times and regret it, perhaps, now in the bad times. However, it is fair to admit that, in the majority of cases, if all of us have taken part is because we didn't know any form of social responsibility, as the right to the city claims, probably due to this lack of community environment. The only way to revert this trend, then, is to trust and guide - not to control - people's needs and take them as main inspiration to whatever decisions are made with affection on urban planning.

Objective: It is important to identify the bad seeds, but even more relevant, to propose a possible solution. We have already concluded that the way out of the maze is to implement the right to the city, but having identified it as the right to rights to be materialized via local planning, we shall find a way to make it real without imposing any terms and conditions which wouldn't be any different to what we have experienced so far.

Results: In order to meet such a purpose, we have proposed a restructure of the current planning systems which demands institutional and legal reforms whose bottom line means empowering, first, local governments as the most relevant figures in democracy, and, second, urban inhabitants as the main actors and elements to justify urban planning decisions, which means, in short, reverting the latest devolution and privatization processes. At the same time, local planning should evolve onto a more flexible and localized system as Neighbourhood Planning supposes to do, although significant changes on its funding are required, a budgetary matter on which we have also raised various proposals at local and supralocal levels.

INTRODUCCIÓN

El estudio del derecho a la ciudad responde, aquí, a una deuda personal que se despertó formalmente en los primeros cursos del periodo de docencia, pero que, de algún modo, siempre ha estado presente desde que tuviera conciencia de dos particulares ámbitos de reflexión, (a) los derechos humanos individuales, en tanto que unidades singulares, y los derechos humanos colectivos, en tanto que comunidades, y (b) el municipalismo, hoy evolucionado en localismo, concepción política con mucho arraigo en la cultura vasca, y por ende, en mi propia persona.

Del primero de los elementos, la cuestión de los derechos humanos, siempre me fascinó nuestra incapacidad manifiesta para superar el rigor de nuestro discurso, pronunciado, exclusivamente, en determinadas circunstancias históricas, y sometido a la tiranía de la letra para aliviar, así, nuestras conciencias y hacer del ser humano, el animal más incoherente que jamás se haya conocido. De alguna manera, da la impresión de que aún ha de llegar la generación que sea capaz de dominar sus instintos por fuerza de la Razón, el colofón a un proceso intelectual cuya culminación se nos resiste a los presentes.

El segundo de los referidos, el municipalismo-localismo, es una lógica de pensamiento, de entender la sociedad que nos rodea, de la que me es imposible renegar en estos tiempos en los que la veneración de lo global es, cuanto menos, una imposición, y en los que la reivindicación del locus es, cuanto más, de una voluntad reaccionaria injustificable y una involución. Somos personas de tránsito, dicen, y los distintos grupos poblacionales son fruto de una conjunción meramente coyuntural en el tiempo y en el espacio, que siempre cambia y que, por tanto, no puede reclamar para sí el término comunidad; el planteamiento de dinámicas que no avancen en esta dirección, dudar de la propia globalización, es tanto como plantear el desmantelamiento de todo lo conocido, la necesidad de dar a luz un nuevo sistema económico, político y social, en definitiva, una nueva escala de valores, una nueva forma de vivir.

Ante tanto tremendismo, uno no puede sino mostrarse cauto en sus propias opiniones, lo que lleva a la frustración de quien no se siente parte, lo que obliga a buscar orientación en autores y críticos como los que aquí se recogen que, teniendo iguales inquietudes,

son toda una fuente de inspiración y ánimo que, en este caso, justifica tanta tozudez y tanta inclinación pedagógica, fácilmente comprobable a lo largo de las próximas páginas mediante el continuado uso de la primera persona del plural, nosotros, los urbanitas.

Según predicciones de la ONU, responderán a este calificativo un total de 6.300 millones de personas en el año 2050¹, es decir, alrededor de un 66% de la población mundial². La ciudad se postula, así, como el laboratorio perfecto ineludible, y el derecho a la ciudad, por ende, como pura consecuencia, el resultado de un sumatorio lógico, una concatenación de ideas, un proceso de reflexión aristotélico.

De esta forma justifico mi apego al término en cuestión, motivación bastante para su desarrollo. La cuestión más complicada a resolver ha sido, sin embargo, determinar el cómo, esto es, ¿elaboramos una crítica abstracta y generalizada que aplique por igual a todas las ciudades del mundo o bien hacemos justicia a la idiosincrasia propia de cada conjunto urbano y atendemos al examen del que parezca más paradigmático? No es fácil.

La tendencia a la generalización en el desarrollo de las ideas es un fenómeno intrínseco al propio acto de reflexión, no sólo porque determinados conceptos sólo pueden ser entendidos de este modo, desde la filosofía de lo etéreo, sino también dada la sencillez de la omni-comprensión más allá de la complejidad del hecho reflexionado, lo que explica, en parte, el éxito del proceso de globalización y su rápida asimilación por todos, hasta por los críticos más severos. En el anárquico proceso de redacción de esta tesis he procurado hacer lo correcto en cada momento, lo que ha conducido a una estructura simple, de tan sólo tres Títulos, con vocación finalista, aunque no pueda decirse lo mismo de su contenido.

El primero de los Títulos (*I. Comprender el Derecho a la Ciudad*) trata de dar respuesta a las dos más básicas preguntas, qué es la ciudad y qué es el derecho a la ciudad. Nada podría entenderse si no se tienen claras estas nociones, cuya obviada se sobreestima

¹ EL MUNDO. *África y Asia dispararán la población urbana mundial un 75% hasta 2050*. Edición Digital. 05.04.2012.

² ² UNITED NATIONS. *World's population increasingly urban with more than half living in urban areas*. Edición Digital. 10.07.2014.

con demasiada frecuencia. Desde esta perspectiva, resulta obligado mirar más allá del mero conjunto residencial y productivo en malla que se define como urbano por no ser rural; es necesario atender a su espíritu, a su intención, a su función para con quienes la habitan. Éstas son las cuestiones que hay que examinar, las que dotan de significado al concepto ciudad, las que la identifican como unidad, las que le dan nombre propio, distinguible. ¿Cómo podría tratarse el contenido y el ejercicio de un derecho si no se conoce el objeto del mismo?

El derecho a la ciudad es un derecho igualmente individual y colectivo, de naturaleza variable, ajustable, veremos, a las particularidades de cada conjunto urbano, así entendido, y es que el derecho a la ciudad es un derecho *vehículo* o *instrumento* que aglutina la consecución de todos los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Se dice de nuestras sociedades que han participado de la anulación de los antedichos, que sin su voluntad activa esto no hubiera sido posible, y probablemente sea cierto; no lo es menos, sin embargo, que nunca se tuvo conocimiento de una alternativa mejor que la lucha por la materialización del propio derecho, pues nunca hubo un medio a través del cual materializar eventuales iniciativas de responsabilidad social.

El derecho a la ciudad infiere, por tanto, un cambio en las estructuras político-administrativas de los actores gobernantes de nuestras ciudades, a largo plazo, y en el más inmediato, un cambio en el contenido y producción de leyes y normas con afección urbanística. La naturaleza jurídica del término, más allá de su composición política, es evidente si su sentido práctico se pretende, y ¿qué otro podría tener, si no, en el marco de una tesis como ésta? De esta manera, se convierte en propósito metodológico destacar los elementos jurídico y urbanístico, no sólo por razones obvias de la cátedra en la que ésta se defiende, sino también por el especial empeño de dotar de pragmatismo a estos comentarios que, de otro modo, se verían comprometidos por la sencillez, como decía antes, de lo que sólo queda sometido a juicio del intelecto.

Así, el Título segundo (*II. Nuestra realidad urbanística y los inconvenientes de limitar la acción de la Administración Local*) presenta la ciudad de hoy a través de las experiencias de dos municipios, Barakaldo (Euskadi) y Milton Keynes (Inglaterra). La elección de aquélla es por meros motivos afectivos, la ciudad en la que nací y viví hasta

hace ocho años, y en la que aún residen familia y amigos. La elección de Milton Keynes tuvo lugar por criterio comparativo, de contraste respecto de Barakaldo.

Distintas culturas, distintas tradiciones políticas y jurídicas, y, sin embargo, iguales problemáticas socio-económicas, lo que únicamente se explica si se han aplicado sobre el territorio iguales lógicas de desarrollo, que no iguales técnicas. Resulta sobrecogedor comprobar cómo los espacios confluyen en el tiempo presente generando la extraña sensación de estar viviendo un momento ahistórico, un paréntesis nihilista, una congelación lineal en la evolución de la expresión urbana, pues no es la ciudad lo que interesa, sino la explotación de la misma. Ésta ya no es el campo sobre el que plantar distintos árboles de los que recoger distintos frutos; hemos logrado prescindir de la tierra, la ciudad es ahora el árbol, único, aquí y allá, adulterado y explotado con mentalidad cortoplacista, del que extraer frutos, tantos como se pueda y con tanta frecuencia como sea posible, hasta drenarlo y secarlo, y poder hacer leña, una vez caído, último gesto bárbaro.

Este examen es, así, no sólo un intento de ilustrar las consecuencias del párrafo anterior, sino también de concretar las abstracciones conceptuales del capítulo precedente. Los elementos escogidos para ello son el hábitat urbano (vivienda y servicios públicos), el desarrollo sostenible (económico, social e histórico) y la participación ciudadana, pues, como se avanza en el Título I, éstos son los principales y más inmediatos ámbitos de desarrollo del derecho a la ciudad, entendido como el instrumento para la materialización de derechos.

Siendo la explotación del hecho urbano un acto de barbarie, qué puede decirse cuando demostradas las consecuencias, se insiste con desprecio y se replican modelos, se homogeneiza. Faltan apelativos, o sobran, según se mire; el modelo occidental, lo que no hace mucho se conocía como modelo norteamericano, y que hoy, habiendo traspasado las barreras de Occidente, quizá debiéramos referir, simplemente, como el Modelo.

No hay otro, no hay alternativas en la unidimensionalidad de Herbert Marcuse, o mejor dicho, no se permiten alternativas que supongan una disfunción del Modelo, y es en este contexto institucional y administrativo creado ex profeso, cuando el localismo reclama

su espacio, y más precisamente, respecto del municipio y su corporación local, como el órgano administrativo más cercano al habitante urbano.

Como bien decía, si nuestras sociedades han colaborado activamente en la implementación de tal proceso es porque no han podido más que ser participantes de ello, sobrevivir al hecho urbano, sin posibilidad alguna de deliberación o toma de decisión. Por tanto, procede concluir, son los órganos municipales los que, de tener voluntad y capacidad, tienen la opción de revertir estas dinámicas, ofreciendo canales de diálogo bidireccional, un diálogo permanente, que sólo es posible de poder ser cierto, o en otras palabras, de contar con la autonomía local suficiente.

El Título tercero (*III. Alternativas de cambio que posibiliten avanzar en la consolidación del derecho a la ciudad*) tiene por misión, finalmente, incidir en el status quo por medio del planeamiento urbanístico. Para poder afrontar tal empresa hace falta dejar de asumir que no existe más allá de lo conocido y atreverse a imaginar, sin prejuicios. Sin embargo, una vez más, es una cuestión de empeño no dejar de ser realistas, porque si algo me ha supuesto siempre un aliciente, de nuevo, es la posibilidad real de cambio inmediato, y que esta tesis sea de tanto provecho para otros como lo es para mí.

Dentro de este imaginario realista, se ha concebido una nueva disposición conceptual de los tradicionales instrumentos de planeamiento, tanto estructural como de desarrollo, en la costumbre jurídica española. Las razones por las que ésta se ha tomado como referencia son obvias; es mucho mayor el conocimiento que atesoro. No obstante, es sólo al compararlo con el sistema de planeamiento inglés cuando uno se da cuenta de que no son las estructuras lo que importan, sino el contenido con el que se dota a sus elementos, en este caso, los instrumentos de planeamiento. Actualmente, todos sirven al Modelo; en el mismo instante en que sirvan al ciudadano, será labor de éste adoptar las decisiones que estime necesarias para alcanzar el modelo, particular o no - en su mano queda -, que crea conveniente. La conceptualización de la cosa urbanística que se plantea es, por tanto, nueva y extrapolable, aunque a propósito de su novedad, como conjunto, he de confesar la obligada alusión a supuestos actuales que bien sirven aquí de referencia, Sudáfrica e Inglaterra, entre otros.

Objetivo y metodología. Del desorden al concierto.

Comentaba atrás que el proceso de investigación, creación y desarrollo de esta tesis puede calificarse de anárquico, en tanto que desordenado, que no caótico. Como puede imaginarse, el derecho a la ciudad ofrece infinitas posibilidades de estudio, de puntos de vista, perspectivas y ámbitos o ciencias desde los que aproximarse; aún es más, obliga tal aproximación transdisciplinar por ser igualmente transdisciplinar su propia naturaleza. De ningún modo se puede llegar a comprender el alcance del derecho a la ciudad si no se comprende antes que éste es fruto, en suma, de las aportaciones de todas ellas - economía, sociología, filosofía, arquitectura, historia, derecho... - y, por ende, son todas las que deben ser tomadas en debida consideración, respetando la primacía de nuestra orientación original, en este caso, el derecho, y aún más en concreto, el derecho urbanístico.

El estudio y la investigación transdisciplinar posibilitan la adquisición de un conocimiento plural que incita, si no fuerza, a la revisión de los propios comentarios. He ahí el desorden, al final justificado, una vez que se vislumbran todas las piezas de las que se compone este particular puzzle.

De este modo, el texto logra un concierto apropiado, una estructura que evoluciona, de lo más abstracto (Título I) a lo más concreto (Título II), para volver a imaginar en abstracto (Título III), a teorizar en base a ejemplos prácticos de hoy y ahora, modelos y alternativas que, en conjunción con los Títulos anteriores, pretenden concluir, cerrar un círculo temático, la necesidad de crear posibilidades urbanísticas que faciliten una pluralidad de modelos urbanos, el derecho a la ciudad.

I.

COMPRENDER EL DERECHO A LA CIUDAD

1. El derecho a la ciudad. Una realidad jurídico - urbanística.

1.1. Aclaraciones iniciales al derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad es el derecho a derechos en la urbe. Tan simple y, al mismo tiempo, tan complicado. Una unidad conceptual que únicamente cobra sentido en tanto que fruto de la comunión de multitud de concepciones que, a su vez, deben su contenido a la simbiótica relación que mantienen - o están obligados a mantener - con otros tantos conceptos, individualmente relevantes y, hoy más que nunca, unitariamente indispensables.

¿Qué es la ciudad? A pesar de la gran cantidad de definiciones que podemos encontrar, independientemente del marco de nuestra búsqueda, ninguna de ellas es capaz de concentrar cuantas ciudades hayan existido, existan o hayan de existir en el mundo, porque lo cierto es que tantas definiciones podrían encontrarse como ciudades ha habido, hay y habrá.

Toda ciudad esconde una motivación específica que justifica su creación, y su desarrollo tiene por fin último la consecución de un objetivo concreto - variable a lo largo del tiempo en virtud de la comunidad que la habite en cada momento -. Y aun cuando bien es cierto que existen patrones de comportamiento que dan por resultado determinadas tipologías de ciudad, las vías y medios para alcanzar tal resultado difieren según particularidades colectivas de la población habitante.

Pongamos por ejemplo las primeras ciudades defensivas de Francesco di Giorgio Martini - Italia, siglo XV - y la ciudad de Palmanova - Italia, siglo XVI -: mismo país, misma época, misma lógica, pero distintas motivaciones, y por ende, distinta morfología. En ambos casos encontramos geométricas fortificaciones externas interrumpidas por sendos centros de vigilancia que dan cobijo a urbes de crecimiento agotado y organización defensiva.

Sin embargo, existen diferencias que resultan relevantes. Mientras que en la mente del primero el factor humano era tan importante como el mero hecho militar, Palmanova se revela como una ciudad dedicada a su protección institucional bajo el sacrificio de su

propia población - la cuestión militar se muestra prioritaria y ello tiene reflejo en la urbe resultante -.

Las ciudades defensivas de Francesco di Giorgio disponen una organización espiral de calles con origen en el centro urbano desde el que parten, a su vez, sendas calles principales que atraviesan dicha espiral hacia el exterior y facilitan la circulación de personas y mercancías. Tal y como lo visualizara en *Trattati di architettura, ingegneria e arte militare* (post 1482), la ciudad sirve en tanto que es cuerpo para la pre-existente ciudad-alma de configuración platónica, la estructuración social idealizada y dada a conocer en el volumen décimo de *La República*. Francesco definía así su ciudad antropomórfica³:

*“Describiré las varias partes de la ciudad y cómo es que tienen la misma estructura y forma que el cuerpo humano. Primero, pensando en un cuerpo humano estirado sobre el suelo, posicionaré un hilo en el ombligo, y tiraré de ello de forma circular alrededor del cuerpo. Del mismo modo, el diseño será cuadrado y angulado. Es más, al igual que el cuerpo tiene todas sus partes y ángulos con perfectas medida y tamaño, lo mismo habrá de ser observado respecto de estas ciudades”*⁴.

Por el contrario, la estructura interna de Palmanova resulta mucho más agresiva. El aspecto humano queda relegado a la más pura consecuencia. La constitución de calles no es espiral, como en el caso anterior, si no radial e incomunicadas entre sí, salvo por aquellas otras que las atraviesan sin unir necesariamente el centro con el exterior de forma directa. De hecho, como puede observarse en la Fig. 1, muchas de ellas tienen por misión morir en plena muralla pasando por pequeñas plazas cuadrangulares que, como bien puede imaginarse, no tienen ningún tipo de motivación recreativa.

³ Sirva a modo de curiosidad, tal concepción antropomórfica ha llevado a pensar que fue el propio Francesco quien sugiriera por vez primera la representación vitrubia como patrón humano de lo ideal, y no Leonardo da Vinci, como en principio se creyó, tesis que se sostiene dada la registrada amistad de ambos y la publicación del mencionado *Trattati* con anterioridad a los conocidos dibujos de Leonardo.

⁴ DI GIORGIO MARTINI, FRANCESCO. *Trattati di architettura, ingegneria e arte militare*. Vol. I. en FRIEDMAN, DAVID. *Florentine New Towns: Urban Design in Late Middle Ages*. Cambridge. 1988. Pág. 252. Texto Original: “I will describe the various parts of city areas and how they have the same structure and form as the human body. First, thinking of a human body stretched out on the ground, I will place a thread on the navel, and pull it in a circular motion around that body. Similarly, squared and angled the design shall be. Moreover, just as the body has all its parts and limbs with perfect measure and size, the same should be noted on those cities”.



Fig.1
Palmanova, Udine, Italia.
1593 – 1620.

El problema de las definiciones estándar aplicadas al término ciudad es, por tanto, que no alcanzan a comprender las singulares características de éstas en tanto que resultado de numerosas y dinámicas particularidades sociales, históricas, económicas, políticas, y un largo etcétera. Cada ciudad se define por la respuesta a las siguientes dos preguntas: ¿por qué? o ¿para qué? y ¿cómo?; y tan sólo un elemento puede conducirnos a ellas: el elemento humano. Las ciudades son reflejo de quienes las habitan - “(...) *las ciudades se hicieron, no ocurrieron*”⁵ - e instrumento para la consecución de un objetivo concreto y, en ningún caso, casual - “(...) *las ciudades se desarrollaron por motivos concretos que tienen que ver con las intenciones para las que debían servir*”⁶ -.

Dejando, ahora, motivaciones históricas a un lado, aunque habremos de recuperar determinadas referencias a futuro, importa, a nuestros efectos, centrarnos en los aspectos *función* y *modelo de desarrollo* de la ciudad de hoy.

La razón que justifica una mirada focalizada en la actualidad es, sencillamente, la voluntad de volcar esfuerzos e intervenir, con respeto al pasado, en el desarrollo de nuestras urbes. No es éste un estudio-compendio de aquello que resulta sobradamente conocido, sino una mirada positiva y pro-activa con ánimo de contribución y mejora

⁵ KOSTOF, SPIRO. *The City Shaped*. Thames and Hudson Ltd. London. 1991. Pág. 34. Texto Original: “(...) cities were made, they did not happen”.

⁶ KOSTOF, SPIRO. *The City Shaped*. Thames and Hudson Ltd. London. 1991. Pág. 34. Texto Original: “(...) towns may have been spawned for specific reasons that have to do with the purposes they were intended to serve”.

bajo una lógica de desarrollo evolutivo de la concepción – o concepciones – de la ciudad existente.

¿Qué entendemos por función? Las ciudades son creaciones humanas que, siendo un producto en sí mismas, sirven como medio para la consecución de objetivos terceros. A este respecto, entendemos por *función* el objetivo que cada sociedad desea alcanzar y para el cual la ciudad se convierte en instrumento.

En palabras de Leon Krier, “*cometemos un error si llamamos ciudad a cualquier gran grupo de edificios, pues tan sólo una estructura y forma determinadas merecen tal nombre. Una ciudad no es un inevitable resultado de la actividad constructiva de una sociedad. Una ciudad tan sólo puede ser construida y prosperar si representa los objetivos de individuos, de una sociedad y sus instituciones*”⁷.

Bajo esta lógica, hablar de la *función* de las ciudades de hoy es hablar de aquello que se ha demostrado erróneo en oposición a aquello que se estima correcto, teorías de lo urbano mayoritariamente no probadas y, por ende, meras hipótesis que han dado lugar a infinita literatura que de poco sirve sin su versión práctica.

A nadie escapa, por ser queja habitual, que la justificación que se esconde tras el desarrollo actual de nuestras urbes es meramente económica, con la perversión añadida en épocas recientes de haberse involucrado en ello toda la sociedad en su conjunto, en detrimento de sus propios intereses. El ánimo especulativo ha sobrepasado las barreras históricas de quien se encontraba en las clases sociales más altas en contubernio con las instituciones públicas, para alcanzar al ciudadano de a pie que se creyó con chistera por un momento.

Ésta es nuestra realidad de partida. La ciudad es, a efectos ilustrativos, una máquina creada por y para la generación de riqueza, bien directa, bien indirectamente. Como ocurriera con la ciudad-fortaleza de Palmanova, el factor humano, el ciudadano, se muestra como elemento adyacente, en ningún caso determinante, abocado a la

⁷ KRIER, LEON. *The architecture of community*. Island Press. Washington. 2009. Pág. 101. Texto Original: “We are making a mistake if we call any large group of buildings a city, for only a certain structure and form can merit that name. A city is not the inevitable result of a society’s building activities. A city can be built and prosper only if it represents the goals of individuals, of a society and its institutions”.

adaptación al medio cambiante que le rodea. Y es precisamente este factor, el humano, sobre el que pivotan todos aquellos nuevos movimientos y teorías que referíamos con anterioridad, a destacar el Urbanismo Ecológico de Rem Koolhaas o el Nuevo Urbanismo de exponentes tan relevantes como Robert S. Davis, Leon Krier o Jane Jacobs. Esta última señalaba: *“Los planeadores frecuentemente parecen menos capaces intelectualmente de respetar y comprender singularidades en comparación con la gente común, sin experiencia, ligados a su barrio, acostumbrados a usarlo, y por tanto no acostumbrados a pensar en modas generales y abstractas”*⁸.

Y sin embargo, estos autores - en su gran mayoría - también cometen el error, precisamente, de creerse solución única y excluyente, obviando las particularidades a las que se refiere Jane Jacobs, las singulares problemáticas sociales, económicas o de cualquier otra naturaleza, que, lejos de precisar fórmulas mágicas, requieren, en efecto, de soluciones a medida imposibles de extrapolar⁹. De hecho, tal singularidad afecta por

⁸ JACOBS, JANE. *The importance of Death and Life of Great American Cities*. Random House. New York. 1961. Pág. 441. Texto Original: “Planners frequently seem to be less equipped intellectually for respecting and understanding particulars than ordinary people, untrained in expertise, who are attached to a neighborhood, accustomed to using it, and so are not accustomed to thinking in generalized or abstract fashion”.

⁹ Matthias Wendt refiere en relación a esta cuestión: “El principal problema en la puesta en práctica de las ideas de Jacobs para el Nuevo Urbanismo gira en torno a la cuestión de si la diversidad puede ser planeada tal y como postulan las teorías en planeamiento y diseño urbano. (...) Aplicando las observaciones prácticas de Jacobs a sus proyectos, los planeadores del Nuevo Urbanismo mal-interpretan la lección central de “Vida y Muerte” - que las ciudades son sistemas vivos, no un producto de suma, esquemas utópicos por sobre-entusiasmados planeadores”. WENDT, MATTHIAS. *The importance of Death and Life of Great American Cities (1961) by Jane Jacobs to the Profession of Urban Planning*. New Visions for Public Affairs, Volume I. School of Urban Affairs and Public Policy - University of Delaware, Newark. Spring 2009. Texto Original: “The main problem in the application of Jacobs’ ideas to New Urbanism revolves around the question of whether diversity can be planned as theories in planning and urban design. (...) By applying Jacobs’ hands-on observations to their projects, New Urbanism planners misinterpret the central lesson of Death and Life - that cities are vibrant living systems, not a product of grand, utopian schemes by overeager planners”.

Aún avanzaba más el propio Rem Koolhaas, en lo que se nos antoja pudiera ser una velada auto-crítica y crítica a terceros.

“Sous la pavé, la plage (bajo el pavimento, la playa): inicialmente, Mayo del ’68 lanzó la idea de un nuevo comienzo para la ciudad. Desde entonces, nos hemos afanado en dos operaciones paralelas: documentar nuestro sobrecogimiento por la ciudad existente, desarrollar filosofías, proyectos, prototipos de ciudad preservada y reconstruida y, al mismo tiempo, lanzar un campo profesional de urbanismo fuera de cualquier existencia, desmantelándolo como muestra de desprecio hacia quienes planearon (y cometieron tan enormes errores en su planeamiento) aeropuertos, nuevas ciudades, ciudades-satélite, autopistas, rascacielos, infraestructuras, y todos aquellos otros fracasos de la modernidad. Después de sabotear el urbanismo, lo hemos ridiculizado al punto de cerrar departamentos en universidades, mandar oficinas a la bancarrota, desmantelar o privatizar burocracias.

Nuestra “sofisticación” esconde mayores síntomas de cobardía centralizados en el simple hecho de tomar posiciones - quizá la acción más básica en la creación de ciudad. Somos dogmáticos y evasivos, al mismo tiempo. (...)”. KOOLHAAS, REM. *What ever happened to Urbanism?* (1994). The Monicelli

igual a la *función* de la ciudad como a su *modelo de desarrollo*, y es cuanto tiene que ver con el derecho a la ciudad.

¿Qué entendemos por modelo de desarrollo? Desde que el ser humano decidió organizarse en ciudades, ha tenido que lidiar con el siempre problemático cómo, y es a ello, precisamente, a cuanto nos referimos con tal concepto. Denominamos *modelo de desarrollo* al sistema de adopción de decisiones sobre y materialización práctica de los ámbitos urbanos. En otras palabras, quién decide qué va a ser y bajo qué instrumentos tiene lugar.

Si bien es cierto que los primeros asentamientos urbanos pudieron pecar de cierto anarquismo a este respecto – aun cuando no se discute la funcionalidad de los mismos y, por ende, cierta organización dirigida a la consecución de objetivos concretos, en su gran mayoría, de subsistencia y mejora de las condiciones de vida de sus habitantes –, una vez arraigado el sentido político-administrativo, siempre ha sido la autoridad – ya fuera autoerigida o elegida – quien ha dado respuesta a las anteriores cuestiones.

Quizá sorprenda, pero la verdad es que, en la actualidad, poco ha cambiado la mentalidad reinante desde las primeras formas de gobierno ateniense allá en el siglo IX a.C. Bajo el amparo de la complejidad técnica de la cuestión urbanística, era la autoridad competente la que ostentaba las capacidades de iniciativa, decisión y desarrollo en lo que a transformación urbana se refiere. Hoy, el *modelo* es esencialmente el mismo.

Examínese el sistema de desarrollo urbanístico que se quiera, llegaremos siempre a la misma conclusión, pues, sirva de avance, aunque en nuestros días el ciudadano ostenta

Press. New York, 1995. Págs 959 – 971. Texto Original: “Sous le pavé, la plage (under the pavement, beach): initially, May '68 launched the idea of a new beginning for the city. Since then, we have been engaged in two parallel operations: documenting our overwhelming awe for the existing city, developing philosophies, projects, prototypes for a preserved and reconstituted city and, at the same time, laughing the professional field of urbanism out of existence, dismantling it in our contempt for those who planned (and made huge mistakes in planning) airports, New Towns, satellite cities, highways, high-rise buildings, infrastructures, and all the other fallout from modernization. After sabotaging urbanism, we have ridiculed it to the point where entire university departments are closed, offices bankrupted, bureaucracies fired or privatized.

Our "sophistication" hides major symptoms of cowardice centered on the simple question of taking positions - maybe the most basic action in making the city. We are simultaneously dogmatic and evasive”.

capacidad de participación, al menos en los modelos occidentales, éste ha de ver su posición condicionada, limitada e incluso intervenida por determinaciones jerárquicas insuperables. Poco importa que hablemos del planeamiento urbanístico español, la planificación urbanística en América Latina, *the urban planning* en el mundo anglosajón, o el *chéngshì guīhuà* chino. El aspecto técnico se muestra dominante y éste ha representado y representa un punto de desencuentro doctrinal que ha dado lugar, desde mediados del siglo pasado, a una pugna intelectual más que interesante entre quienes abogan por:

a) una tecnocracia con concesiones: Este movimiento está representado, en su gran mayoría, por racional-desarrollistas (*rational-comprehensive planners*) de los años 1950' y 1960' como Edward C. Bandfield o John Forester. Su posición se basa, principalmente, en la asunción de dos extremos que admiten discusión desde su raíz, a saber,

(i) el desarrollo urbano requiere un estudio objetivo y un conocimiento técnico que no se encuentran al alcance del ciudadano-medio y, es más,

(ii) es preferible no involucrar a la ciudadanía ni en su gestación ni en su materialización, dada la falta de perspectiva global de ésta respecto del conjunto de la ciudad, arriesgando, en caso contrario, los intereses públicos - en alusión a la incapacidad ciudadana de determinar la existencia de tal concepción común de las cosas, al egoísmo inherente a la familia (*amoral familiarism* descrito en *The Moral Basis of a Backward Society*, E. C. Bandfield, 1968) y al individuo (*amoral individualism* en *The Unheavenly City Revisited*, E. C. Bandfield, 1974) -, lo cual no impide que, ante las naturales y dispersas reivindicaciones ciudadanas, el técnico se someta a procesos de campaña, convencimiento, negociación, y, en último extremo, concesión.

Al respecto, es muy recomendable la lectura de uno de los textos más recientes del propio John Forester, *Planning and Mediation, Participation and Posturing: what's a deliberative practitioner to do?* (2004). En el mismo destaca, en base a teoría propia y experiencia relatada por mediadores de conflictos en desarrollo de planeamiento y comunidades urbanas, los principales obstáculos a los que debe enfrentarse el planeador urbanístico en la consecución de su tarea, obstáculos que encuentran su epicentro en los

esfuerzos del colectivo en cuestión en la defensa de sus propios intereses y en la demanda de soluciones drásticas y ad hoc no negociables.

Forester resume su posición del siguiente modo: “*Si dejas que tu (en alusión al individuo ciudadano) versión del problema sea la base de la subsiguiente conversación, ésta irá en la dirección que tú necesitas que vaya, en lugar de la dirección que yo (institución pública) necesito que vaya*”¹⁰.

Olvida Forester en sus comentarios, que los procesos de participación ciudadana no son, en cualquier caso, un instrumento de solución de conflictos en los que los agentes públicos muestran una posición a defender frente a cuantos la comprometen, sino de escucha y comprensión de las deficiencias a solventar a través del planeamiento. De la armonización de su conjunto, obtendremos el interés común. En tanto en cuanto la participación pública no sea interpretada en este sentido, recibiremos por parte de la ciudadanía la posición frentista que desde las autoridades de gobierno estamos promocionando. Por ello y ante posiciones como las mantenidas por los anteriormente mencionados, procede plantearse si tal frentismo y ausencia de sentido social no son, en realidad, consecuencia de nuestras propias dinámicas de desarrollo, en lugar de causa, como se da a entender.

De hecho, a juzgar por el resultado obtenido, tampoco parece que los autodenominados expertos hayan sido capaces de aventurar la mejor de las composiciones urbanas, ni técnica ni socialmente, ni morfológica ni económica, cultural o políticamente. A mayor abundamiento, ha sido precisamente su falta de perspectiva - limitada en el corto plazo - en la funcionalidad de la globalidad de la ciudad - limitada a su potencial económico - la que ha conllevado que nuestros ámbitos urbanos sean globalmente homogéneos y uniformes, y localmente insulsos y pobres.

b) una tecnocracia opinada: Los promotores de esta corriente de pensamiento coinciden metodológicamente con los anteriores, en tanto en cuanto ensalzan la figura del técnico como única e irremplazable dada su labor directriz; aun siendo crítico con el

¹⁰ FORESTER, JOHN. *Planning and Mediation, Participation and Posturing: what's a deliberative practitioner to do?* Prepared for the Annual Symposium of the Interdisciplinary Ph.D. Program in urban Design and Planning University of Washington, Seattle, 15.04.2004. Texto Original: “If I let your version of the problem be the basis for continuing the conversation, it's going to go in the direction you need for it to go rather than the direction I need for it to go”.

planeamiento urbanístico (cuya falta de comprensión analítica llega a calificar de *trágico estorbo*), podemos encontrar en el análisis estratégico incrementalista de Charles E. Lindblom un acercamiento a esta postura: bajo la misma lógica de pensamiento, es la comprensión urbana del técnico urbanista la que ha de ser materializada sin alternativa radical posible, aunque llegue a reconocerse que *“ninguna persona, comité o equipo de investigación, incluso con la ayuda de todos los modernos recursos electrónicos de computación, puede completar el análisis de un problema complejo. Demasiados valores están en juego, demasiadas posibles alternativas, demasiadas consecuencias que monitorizar a lo largo de un futuro indeterminado – lo mejor que puede hacerse es lograr un análisis parcial o, en palabras de Herbert Simon, una “racionalidad limitada””*¹¹. Un análisis irremediablemente incompleto pero, en cualquier caso, un análisis incompleto estratégicamente controlado.

El matiz diferencial reside, en consecuencia, en la concepción que se tiene del propio ciudadano, a quien se le reconoce voz, bajo el paraguas de un proyecto predefinido, y es que, al igual que ocurriera en el caso anterior, se entiende que todo ciudadano ostenta una opinión sesgada y parcial del hecho opinado, y, es más, en un contexto de competición de ideas, procura expandir dicha opinión y convencer y hacer partícipes de ella a terceros. Lindblom reflexiona *“¿es éste tipo de análisis - análisis parcial para lograr influencia en un ajuste mutuo - una manera adecuada de atraer información e inteligencia a la formación de políticas (públicas)? El histórico concepto de competición de ideas, al menos vagamente, reconoce su importancia”*¹².

En síntesis, el técnico no se aproxima al ciudadano, sino que, más bien al contrario, capta la opinión preponderante y hegemónica, a posteriori y bajo los parámetros de la dirección tecnócrata de un proyecto preestablecido. Todo cambio debe darse de forma pausada y escalada, etapas de una estrategia controlada que evita idealismos abstractos y alejados de las problemáticas existentes, en opinión de sus defensores. A nuestro

¹¹ LINDBLOM, CHARLES E. *Still muddling, not yet through*. Public Administration Review, Vol. 39, Nº 6. Nov-Dec, 1979. Págs. 517 – 526. Texto Original: “No person, comitee, or research team, even with all the resources of modern electronic computation, can complete the analysis of a complex problem. Too many interacting values are at stake, too many possible alternatives, too many consequences to be traced through an uncertain future - the best we can do is achieve partial analysis or, in Herbert Simon’s term, a “bounded rationality””.

¹² LINDBLOM, CHARLES E. *Still muddling, not yet through*. Public Administration Review, Vol. 39, Nº 6. Nov-Dec, 1979. Págs. 517 – 526. Texto Original: “Is this kind of analysis - partisan analysis to achieve influence in mutual adjustment - an adequate way to bring information and intelligence into policy formation? The historical concept of a competition of ideas at least vaguely recognizes its importance”.

entender, un cambio rígido y mediatizado que arruina los motivos que justifican la necesidad del propio cambio: al establecerse una estrategia al efecto, se establece la consecución de un objetivo concreto, un fin; ¿no es ésta precisamente la causa del cambio requerido? Si el fin a lograr - o logrado - diseñado por el técnico fuera el correcto, no habría necesidad de acudir a la puesta en marcha de ninguna otra alternativa.

c) un tecnicismo democrático: El tecnicismo rebasa, per se, la barrera excluyente de la tecnocracia, y acoge desde una perspectiva técnica cuantas aportaciones provengan de fuentes terceras. No se trata, por tanto, de asumir ningún rol autoritario o gobernante en lo que al desarrollo urbano se refiere, sino director, en beneficio de un proyecto conjunto.

El tecnicismo democrático aprecia el valor intrínseco del habitante urbano y le hace partícipe en los procesos de aprobación de los instrumentos urbanísticos previamente elaborados por el técnico y susceptibles de modificación y cambio por aquéllos. En realidad, éste es el modelo más extendido y común en nuestros ordenamientos jurídicos y, por ende, el modelo sobre el que analizaremos posibles opciones de mejora a lo largo de las próximas páginas.

d) un tecnicismo social: Las voces más importantes de este movimiento provienen, de forma no tan sorprendente, de campos de estudio ajenos al urbanismo, con especial hincapié, ha de decirse, desde la sociología y la psicología ambiental – destacan, Paul Davidoff y Herbert Marcuse –. Sin duda, ello es así dada la atención que depositan dichas ciencias sobre el factor humano. Su punto de vista es absolutamente distinto al mantenido por los anteriores: el desarrollo urbano deviene como consecuencia de las aportaciones de aquellos que se encuentran afectados por el mismo. El urbanita no asume un papel de mero monitor, sino que legitima un proyecto en tanto que participa en la gestación del mismo.

Jordi Borja, incluso, llega a identificar los conceptos ciudad y democracia, paradigma el uno del otro y completamente indisolubles e interrelacionados. *“Si la ciudad es al mismo tiempo el generador de ciudadanía y de innovación, es ésta, por tanto, el sustento en el que la democracia vive, progresa y da respuesta a nuevos retos. Sin la*

*ciudad, el lugar que maximiza intercambios entre personas, la democracia pierde su fuerza de crear eventuales futuros y promocionar acciones presentes. La ciudad es el pasado, el presente y el futuro de la democracia”*¹³.

Precisamente, la posición que aquí se defiende podría encuadrarse dentro de este último tecnicismo social y en los términos democráticos recién descritos: el habitante urbano como protagonista y elemento de referencia del desarrollo de sus propios entornos, conducido por quienes ostentan el conocimiento técnico específico. La heterogeneidad de los grupos urbanos y el convencimiento de que el conocimiento de tales particularidades reside en estos mismos justifica este posicionamiento, complicado de mantener, ha de reconocerse, cuando es la propia sociedad la que decide relegarse a la cola de las consideraciones en el desarrollo urbano, como mencionábamos párrafos atrás. En palabras de Paul Davidoff, *“la posición que los planeadores urbanísticos representan y a la que someten a los planes de muchos grupos de interés está fundada en la necesidad de establecer una democracia urbana, aquélla en la que los ciudadanos puedan jugar un papel activo en el proceso de decisión de políticas públicas. La idea adecuada en una democracia está determinada a través de un proceso de debate político. La correcta vía de acción es una cuestión a escoger, nunca un hecho fáctico”*¹⁴.

Lo cierto es que más allá de la válida recomendación y consejo por parte del equipo técnico, es ésta, en cualquier caso, la doble cara del derecho a la participación en los asuntos públicos que hemos de asumir, una cuestión siempre susceptible de valoración personal que ha dado lugar a ríos de tinta en el ámbito tanto de la filosofía como de la política, pero que en ningún caso nos ocupará lugar en el presente.

¹³ BORJA, JORDI. *Democracy in Search of the Future City*. En AA.VV. *Cities for All. Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Habitat International Coalition - HIC -. Santiago, Chile. 2010. Pags. 29 - 41. Texto Original: “If the city is both the producer of citizenship and the generator of innovation, it is therefore the soil in which democracy lives, progresses and responds to new challenges. Without the city, the place that maximizes exchanges between people, democracy loses its strength to create potential futures and promote current actions The city is the past, present and future of democracy”.

¹⁴ DAVIDOFF, PAUL. *Advocacy and Pluralism in Planning*. Journal of the American Institute of Planners. Vol. 31. N° 4. Nov 1965. Pag. 332. Texto Original: “The recommendation that city planners represent and plead of many interest groups is founded upon the need to establish an effective urban democracy, one in which citizens may be able to play an active role in the process of deciding public policy. Appropriate policy in a democracy is determined through a process of political debate. The right course of action is always a matter of choice, never of fact”.

¿Qué es el derecho a la ciudad? Fruto de los muchos debates que se abrieron a colación de una realidad urbanística hostil, surge el derecho a la ciudad, término acuñado en el año 1968 por Henri Lefebvre y definido por éste como “(...) *el derecho a la vida urbana, transformada, innovada*”¹⁵.

Nos estamos refiriendo a las ciudades-resultado de los movimientos calificados como racionalismo funcionalista, sin duda, auténticos protagonistas de los procesos de reconstrucción urbana tras las dos guerras mundiales acaecidas durante la primera mitad del siglo pasado. En última instancia, Lefebvre, como tantos otros, volcó sus críticas sobre Le Corbusier, principal icono racional-funcionalista:

*“De todos esos innovadores, descubridores del espacio, el menos importante, el menos interesante, el menos simpático, es, sin ningún género de duda, Le Corbusier, cuya retórica acusa el carácter autoritario y reaccionario de la sociedad francesa, carácter al que se amoldará plenamente: rigor del ángulo recto y la línea recta, rigidez de la verticalidad, simbolismo incluido: el sentido del Estado, del orden moral establecido o por establecer, son pretexto de la racionalidad espacial”*¹⁶.

Sin embargo, cabe hacer la siguiente comparación en lo que a conceptos de ciudad se refiere. Atendamos a las siguientes definiciones y observemos que no existe sino diferencias de adición:

Le Corbusier: *“La ciudad, definida en lo sucesivo como una unidad funcional, deberá crecer armónicamente en cada una de sus partes, disponiendo de los espacios y de las vinculaciones en las que podrán inscribirse, equilibradamente, las etapas de su desarrollo”*¹⁷. Funcionalidad y racionalismo armónico de las actividades en pacífica distribución en el espacio.

Lefebvre: *“La ciudad es una obra en el sentido de una obra de arte. El espacio no está únicamente organizado e instituido, sino que también está moldeado, configurado por*

¹⁵ LEFEBVRE, HENRI. *Writings on Cities*. Blackwell Publishing. Australia. 1996. p. 158. Texto original: “It can only be formulated as a transformed and renewed right to urban life”.

¹⁶ LEFEBVRE, HENRI. *Espacio y política*. Península. España. 1976. p. 122. en GASCA SALAS, JORGE. *La ciudad: Pensamiento crítico y Teoría*. Instituto Politécnico Nacional. México. 2005. p. 37.

¹⁷ LE CORBUSIER. *Carta de Atenas*. París. 1943.

tal o cual grupo de acuerdo con sus exigencias, su ética y su estética, es decir, su ideología”¹⁸.

Resultó, por tanto, que la crítica no era tanto crítica como aportación a un concepto de ciudad no negado - en alusión a su naturaleza organizada e instituida -. Siendo una adición, ¿qué es lo que se aporta? La participación del colectivo en el diseño de la urbe, el derecho a la participación en la toma de decisiones aplicada al hecho urbanístico.

Sin embargo, aún en la actualidad llueven sobre Le Corbusier críticas por parte de autores tales como los mencionados Léon Krier, Spiro Kostof o Robert A. M. Stern, calificando su trabajo de “(...) *instrumento para la expansión industrial, tan efectivo como rudimentario*”¹⁹. El principal punto de desencuentro radica en lo que, más adelante, se ha denominado *zoning*, distinción física en el ámbito urbano de los diferentes usos - industrial, residencial, recreativo... - que participan a lo largo de la vida en la ciudad. Realidad muy familiar para cualquier habitante urbano de hoy, no cabe duda. Sin embargo, ¿cuánto de esto es directamente atribuible a Le Corbusier y sus coetáneos?

Una atenta lectura a la Carta de Atenas (1943) - el principal documento objeto de crítica - nos permitirá apreciar, al menos, dos extremos relevantes a estos efectos:

a) la consideración individualizada de las cuatro funciones básicas de la ciudad - habitar, trabajar, recrearse y circular (punto 77) - no supone una zonificación directa del conjunto: la mayor preocupación de Le Corbusier era salvar al ciudadano de aquello que denominó *la era maquinista*, por ser la industria el principal motor económico-laboral de la época. Alertado por las consecuencias sanitarias derivadas de la proximidad de las residencias respecto de los puntos fabriles, entendió oportuno separar físicamente ambos elementos (punto 47), distinción no extensible al resto de los usos mencionados (puntos 36, 38 y 48), conclusión ésta a la que podemos llegar aun incluso tras la lectura contextualizada del punto 78 – “*Los planes determinarán la estructura de cada uno de*

¹⁸ LEFEBVRE, HENRI. *Espacio y política*. Península. España. 1976. pp. 65-66. en GASCA SALAS, JORGE. *La ciudad: Pensamiento crítico y Teoría*. Instituto Politécnico Nacional. México. 2005. pp. 43-44.

¹⁹ KRIER, LEON. *The architecture of community*. Island Press. Washington. 2009. Pág. 102. Texto Original: “It is an instrument for industrial expansion that is as effective as it is rudimentary”.

los sectores destinados a las cuatro funciones base y fijarán su emplazamiento respectivo en el conjunto”.

b) el individuo es el centro gravitatorio al cual se debe el desarrollo urbano: en remisión al destino de las ciudades, Le Corbusier advierte que éste no ha de ser otro que “*satisfacer las necesidades primordiales biológicas y psicológicas de sus habitantes*” (punto 71), asegurando “*la libertad individual y el beneficio de la acción colectiva*” (punto 75).

Por ello, siendo acertada la crítica a los desarrollos urbanísticos contemporáneos, a nuestro entender, nos equivocamos al señalar al culpable, que desde luego, no es Le Corbusier – aunque ha de reconocerse que determinadas apuestas tales como *las ciudades verticales* (puntos 38 y 82) se han demostrado, en base a la práctica, erróneas, en tanto que falsean los verdaderos - por necesarios - crecimiento y desarrollo horizontal -.

Las intenciones de éste no fueron malintencionadas en ningún momento y no merecen mayor acusación que la acusación que la inquietud del investigador urbano pueda merecer per se. El propio Lefebvre acusó críticas semejantes a colación de la propuesta de un centro social y cultural que recogió en su ensayo *Bistro-Club: Noyau de vie sociale* (1962). Según el autor, el centro en cuestión, diseñado con la intención de combatir la segregación urbana que, según decía, el racionalismo imperante promocionaba, facilitaría la integración de personas y experiencias. Sin embargo, siendo éste un proyecto concebido en la abstracción de hipotéticas necesidades, también se superponía a las mismas y las mediatizaba, forzando a sus eventuales receptores a una nueva adaptación al medio. Así calificaba la *Internationale Situationniste* el proyecto de Lefebvre: “(el club) *es un control suplementario en el camino de la vigilancia total de producción y consumo que, de hecho, constituye la famosa integración que ellos pretenden*”²⁰.

Como tendremos oportunidad de comprobar, el urbanismo contiene un elemento realmente perverso dada la necesidad de ensayo para la ratificación práctica de los

²⁰INTERNATIONALE SITUATIONNISTE. *Géopolitique de l’hibernation*. N° 7. Avril 1962. Texto Original: “(...) être un instrument de contrôle supplémentaire dan la voie de cette *haute surveillance* de la production et de la consommation qui constitue la fameuse intégration poursuivie”.

imaginarios administrativo y ciudadano. El apunte que, en su caso, cabría hacer sobre Le Corbusier es la del Gran Diseñador, arrogancia de la que tampoco Lefebvre fue inocente, como apuntara su colega Guy E. Debord. Cuán preferible hubiera sido que, en base a la complementariedad natural de ambos discursos, ambas corrientes se hubieran dedicado a valorar los resultados positivos de los experimentos de una y otra, en lugar de ahondar en los negativos y distinguir su propia posición en tanto que contraria.

El racionalismo de Le Corbusier, bajo la equivocada asunción de que todos los habitantes urbanos devienen en las mismas necesidades, se afanó en alcanzar la perfección funcional de la ciudad. La propensión de Lefebvre al serendipity y la espontaneidad, por su parte, descuida la posibilidad de conflicto de intereses y pone en solfa la capacidad de previsión administrativa, en tanto en cuanto ésta tenga la intención de mostrarse al servicio ciudadano, y, por tanto, de solventar de las necesidades urbanas existentes o a existir.

El derecho a la ciudad es, hoy, la suma de una reacción a la instrumentalización interesada de las posiciones racionalistas y una adaptación del discurso libertario de sus detractores en el marco de una necesaria evolución progresiva de los elementos físico y ciudadano del contexto urbano. Son muchas las carencias de nuestros entornos más inmediatos y todas devienen de la misma fuente: hemos errado en nuestra concepción de *función y modelo de desarrollo* de ciudad.

“La violencia de los intereses privados (ha provocado) una desastrosa ruptura de equilibrio entre la precisión de las fuerzas económicas por un lado, la debilidad del control administrativo y la importante solidaridad social por otro” (Carta de Atenas, punto 73).

1.2. El derecho a la ciudad. Una realidad jurídica.

Durante la defensa del DEA – Diploma de Estudios Avanzados –, uno de los examinadores tuvo a bien cuestionarme si, en realidad, esto del derecho a la ciudad no inspira una discusión política mucho más profunda que cuanto pueda decirse desde el ámbito jurídico.

Conocido el origen y contenido de los textos más relevantes y recientes que giran en torno a esta cuestión, uno no puede sino darle la razón (al respecto, recomendamos la lectura de experiencias prácticas en la ciudad de Nueva York desarrolladas por diferentes movimientos vinculados al derecho a la ciudad y recogidas en el texto de Peter Marcuse, *Rights in the City and the Right to the City?* en *Cities for All. Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Habitat Internacional Coalition – HIC – (2010). Es éste un buen ejemplo de cuanto nos servirá de crítica a lo largo de las próximas páginas).

La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la Ciudad (2000) – en adelante, Carta Europea –, cuyo título resulta suficientemente ilustrativo, define el derecho a la ciudad como “*el derecho a encontrar las condiciones para (la) realización*” (art. 1.1) del habitante urbano a todos los niveles. Tal y como refiere Jaume Saura, “*la vocación del texto es eminentemente política: incluso considerándolo un instrumento exigible desde el punto de vista jurídico, buena parte de sus disposiciones tienen una formulación programática, de «fundamento», o se limita a «reconocer» derechos, aunque normalmente su garantía no sea competencia municipal* (en alusión a su ánimo municipalista). *El carácter «débil» de la Carta como norma jurídica hace que su eficacia dependa sobre todo de la voluntad política municipal de conseguir la satisfacción de estos derechos. Esto no quiere decir que la Carta no pueda tener consecuencias jurídicas concretas y de hecho se han dado casos – por ejemplo en España y Francia – en que la Carta ha sido utilizada por la jurisdicción local o por los poderes públicos para fomentar una decisión, pero entendemos que su razón de ser es esencialmente política*”²¹.

Más expresa es, por su parte, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) – en adelante, Carta Mundial –, para la cual el derecho a la ciudad es “*el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social*” (art. 1.2), lo cual implica, “*enfaticar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos*” (Preámbulo).

²¹ SAURA ESTAPA, JAUME. *Vigencia de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad: el caso de la provincia de Barcelona*. en AA.VV. *Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad*. Institut de Drets Humans de Catalunya. Barcelona. 2011. pp. 121-122.

En palabras de sus propios promotores, “*el principal objetivo de la carta es constituirse en un documento político referencial para las acciones y luchas de las organizaciones y entidades de la sociedad civil contra la injusticia y discriminación social y territorial. Busca también la construcción de un proceso internacional que luche por su transformación en un instrumento político y legal, en la forma de un tratado internacional de derechos humanos*” (Antecedentes, Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad – 1ª versión –, Enero 2003).

Queda claro, por tanto, que el derecho a la ciudad es un derecho de iniciativa e impulso políticos. Sin embargo, ¿no ha sido éste siempre el punto de partida de todo derecho jurídicamente reconocido en nuestros cuerpos legales? A mayor abundamiento, ¿no es únicamente derecho aquél que se encuentra jurídicamente reconocido, con independencia de la naturaleza de su origen? Hemos de tener en consideración que no existe posibilidad de ejercicio de aquello que no está regulado, en tanto en cuanto que no se alcanza a comprender, por inexistentes, las facultades y limitaciones que le son inherentes. Tal y como afirmara F. J. Gálvez Montes, “*un derecho sólo es derecho en cuanto reconoce a su titular un poder posible de actuación frente a la esfera jurídica de otro sujeto de derecho*”²².

En consecuencia, cuanto debe debatirse no es, a nuestro modo de entender, si el derecho a la ciudad resulta ser un asunto de excesivo calibre político o no, sino qué formulación jurídica - facultades y limitaciones - da mejor cabida a una reivindicación de tal magnitud. Tengamos en cuenta que el derecho a la ciudad, hoy por hoy, abarca, cuanto menos, cuestiones tan relevantes como las que a continuación se anuncian:

Hábitat urbano - vivienda y servicios públicos - (i). El término hábitat urbano ha vivido una evolución más que interesante. Acuñado por Robert E. Park (1915)²³ en el ámbito sociológico de la ecología humana, no alcanzó repercusión jurídica hasta la promulgación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) en conjunción con las subsiguientes Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991) – en adelante,

²² En alusión a GÁLVEZ MONTES F. J. en GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *El derecho a una vivienda digna en la Ley del Suelo de 2008*. Colegio de Registradores de la Propiedad. Madrid. 2008.

²³ PARK, ROBERT E. *The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the human environment*. The American Journal of Sociology. The University of Chicago. Chicago. Marzo, 1915. Páginas 577 – 612.

Observaciones Generales –, dirigida a aclarar el anterior. En el ínterin, toda una transformación semántica que ha dado lugar a una concepción extensiva del hogar, en virtud de la cual, no existe la vivienda adecuada si no es en conjunción de unos servicios adecuados implantados en un entorno urbano igualmente oportuno:

“En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como un producto. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (art.4.3. Observaciones Generales). Y continúa, *“la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños y otros servicios sociales”* (art. 4.3.f. Observaciones Generales).

Ello conlleva, como resulta obvio, una posición garante por parte de las instituciones públicas, una acción activa más allá de la mera monitorización del estado de la cuestión en el interior de sus fronteras. Tal y como tradicionalmente ha venido apuntando la Comisión Especial para la Vivienda Adecuada, en palabras del Comisionado para los Derechos Humanos en Australia, Chris Sidoti, *“ello ciertamente demanda que el Estado imponga una serie de medidas que impliquen políticas y reconocimiento legislativo de cada uno de los aspectos constituyentes de ese derecho (el derecho a una vivienda adecuada). Los países no deben malinterpretar y hacer dejación de su responsabilidad, particularmente en relación con determinados grupos en especial desventaja como los ‘sin-techo’”*²⁴.

Hoy, en atención a nuestra realidad urbana, no podemos dejar de denunciar su incumplimiento por parte de todos y cada uno de los países que han ratificado el antedicho Pacto, del cual devienen las mencionadas Observaciones Generales, y, por supuesto, por aquellos otros que ni tan siquiera tuvieron a bien proceder a su reconocimiento explícito. Entre ellos destaca, muy curiosamente, Estados Unidos. Y

²⁴ SIDOTI, CHRIS. *Housing as a human right*. National Conference on Homelessness. Council to Homeless Persons. Sydney. Sept. 1996. Texto Original: “It certainly did demand that the state undertake a series of measures indicating policy and legislative recognition of each of the constituent aspects of that right. Countries must not misinterpret and abrogate their responsibility, particularly in relation to highly disadvantaged groups such as the homeless”.

resulta curioso, además de lamentable, por infinidad de razones, entre otros, motivos históricos.

Retrotrayéndonos en el tiempo, podemos encontrar las primeras alusiones a la vivienda en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) – en adelante, DUDH –, mencionado como un elemento más dentro de un concepto más amplio como es el derecho a un nivel de vida adecuado: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”* (art. 25.1 DUDH). Resulta remarcable la naturalidad con la que la DUDH equipara la vivienda con el vestido o la alimentación, bienes todos ellos de primera necesidad que deben ser atendidos en consecuencia. A este respecto, nos detenemos ahora en el famoso discurso del presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt, *The Four Freedoms*: a) *freedom of speech and expression*; b) *freedom of every person to worship God in his own way*, c) *freedom from want*; d) *freedom from fear* -, discurso dirigido en el seno del 77 Congreso de los Estados Unidos (1941) y fuente de inspiración de todo el subsiguiente desarrollo jurídico-político del concepto en cuestión.

En un contexto eminentemente belicista, también lo es el contenido del referido discurso, por supuesto, siendo los términos *defensa y libertad*, los más repetidos. Sin embargo, Roosevelt tuvo la genialidad de convertir un speech que prometía negativo y agresivo, en una arenga de corte conservador, cierto, pero igualmente motivador e innovador, en especial alusión a la tercera de las libertades sobre las que habrá de fundarse el nuevo mundo tras la guerra, la libertad de vivir sin miseria - *freedom from want* -, *“que, traducido en términos comunes, significa alcanzar entendimientos económicos que aseguren a todas las naciones una vida en paz y salud para sus habitantes - en cualquier parte del mundo”*²⁵.

²⁵ ROOSEVELT, FRANKLIN D., *The Four Freedom*. 77 Congress of United States. 06.06.1941. Texto Original: “(...), which, translated into World terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants - everywhere in the world”.

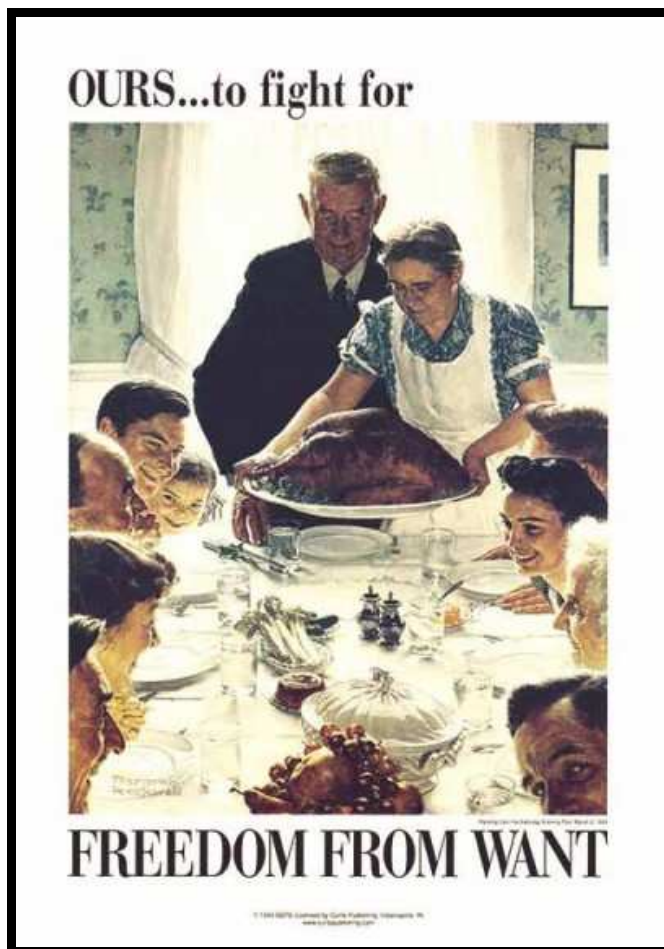


Fig. 2.
“Liberados de la miseria – Freedom from want”, Norman Rockwell, Saturday Evening Post, 6.03.1943.

El concepto *freedom from want* se tradujo en el artículo 25 DUDH por *nivel de vida adecuado o calidad de vida*, asimilación semántica de la que nadie duda, no sólo por la presencia de Eleanor Roosevelt en la Comisión Redactora de la propia Declaración, sino por las claras alusiones anticipadas en su Preámbulo: “*Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor (freedom from fear) y de la miseria (freedom from want), disfruten de la libertad de palabra (freedom of speech and expression) y de la libertad de creencias (freedom of every person to worship God in his own way)*” (Preámbulo DUDH).

Estados Unidos traicionó, así, su propio bagaje histórico, y es que, si bien la Historia motivó a F. D. Roosevelt a pronunciarse tan decididamente en el año 1941, y a Harry S. Truman, continuador del anterior, a proceder a su ratificación en el año 1948, fue también la Historia la que motivó a Lyndon B. Johnson a hacer lo contrario cerca de

veinte años después. Esta Historia, entiéndase, era otra totalmente distinta. En un contexto de Guerra Fría, Estados Unidos, y otros tantos países más, tuvieron serias objeciones a adherirse a un texto eminentemente promocionado por el lobby ideológico comunista, en alusión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) – en adelante, PIDESC –, documento que, en honor a la verdad, tenía como pecado hacer frente al Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966) – en adelante, PIDCP –, promocionado, en esta ocasión, por el bloque capitalista.

Rivalidades al margen, la importancia del PIDESC deviene del hecho de, por una parte, ser la confirmación en su artículo 11.1 del contenido del artículo 25 DUDH, y, por otra parte, constituir, junto con el PIDCP, el bloque conocido como Carta Internacional de los Derechos Humanos – CIDH –, dotado de obligatoriedad jurídica para los Estados Parte, cuestión que había quedado pendiente con la anterior – DUDH –, tan sólo exigible en tanto en cuanto hubiera sido incorporada en los respectivos Ordenamientos Jurídicos internos.

Y ello resulta realmente importante dadas las siguientes matizaciones en la evolución del término hábitat urbano – tras la aprobación del PIDESC, se entiende –: (a) ésta es la primera ocasión en la que se exige de la vivienda que sea adecuada, asociación de ideas habitual en la actualidad, pero no tan habitual en su momento: *“Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”* (art. 11.1 PIDESC); (b) es deber de los Estados Parte realizar cuantos esfuerzos sean necesarios para eliminar los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio del referido derecho.

Llegados a este punto, aprovechamos las anteriores alusiones al país norteamericano para reforzar nuestra posición respecto a la doble naturaleza política y jurídica de los derechos humanos: de nada sirve la primera si no va acompañada de la segunda, o, en otras palabras, de poco sirve el reconocimiento político de un derecho si no se materializa, con posterioridad, su correspondiente reconocimiento jurídico. Sirvan Roosevelt, Truman y Johnson como ejemplo de ello: si bien, durante el gobierno de los primeros, Estados Unidos firmó y ratificó la DUDH – reconocimiento político –, el

gobierno del tercero no tuvo a bien comprometerse con su materialización y reconocimiento jurídicos por medio de la firma y ratificación del PIDESC.

La pregunta que cabe hacerse, no obstante, es ¿es éste el mejor de los ejemplos: siendo un derecho humano, no es exigible a todos los países del mundo por igual, no protege a todos los seres humanos por igual? Respondemos a la cuestión a través de la lectura de la Declaración sobre los Asentamientos Humanos de Vancouver (1976) – en adelante, Declaración de Vancouver – promovida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, también conocida como UN-Habitat. Ha de saberse, éste es el primer documento en el que se habla específicamente de los mismos, y por tanto, un avance mayúsculo en la consecución de nuestra concepción del hábitat urbano.

“La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes (...)” (art. 8, Título III Declaración de Vancouver).

Un cambio en el contenido y un cambio en su perspectiva de apreciación. Tomando en consideración el ámbito de alcance, los asentamientos humanos – en nuestro caso, urbanos –, resulta relevante la mención conjunta de la vivienda y los servicios adecuados, y su calificación individualizada e independiente como derecho humano básico, desligando tales términos del totum revolutum que suponía con anterioridad el derecho a un nivel de vida adecuado. Ahora se comprenden mejor los términos en los que se expresaban las Observaciones Generales páginas atrás, quizá un tanto populistas, es cierto, pero en cualquier caso, consecuentes con los dictámenes de su predecesora, la Declaración de Vancouver. El derecho al hábitat urbano es un derecho humano básico. Y sin embargo, ni es exigible a todos los gobiernos por igual, ni ampara a todos los seres humanos del mismo modo.

Hemos de tener en cuenta que, al igual que explicáramos antes en palabras de Gálvez Montes, los derechos humanos en su conjunto, y los referidos en el PIDESC en particular, carecen de un contenido explícito que justiciar, y cualquier contenido que pueda sugerirse, aun pudiendo ser obvio en el sentir general, no dejará de ser subjetivo (incluso colectivamente subjetivo) y no aplicable en términos jurídicos. ¿Qué se

entiende por vivienda adecuada y servicios adecuados? No encontraremos la respuesta en ninguno de los textos referidos.

Lamentablemente, la exigibilidad internacional de los derechos humanos, por tanto, se diluye en los grandes discursos y en las buenas palabras que animan, por otra parte, actuaciones históricas de expansión democrática que, por ser bélicas en su gran mayoría, suponen una violación en sí misma de cuanto se pretende defender o garantizar. El propio Tribunal Internacional de Justicia reconoce, en este sentido, que *“su Estatuto no la faculta para investigar y resolver por cuenta propia los actos de un Estado soberano ni participar en sus asuntos internos. La Corte no vigila el cumplimiento del derecho en el mundo”*²⁶.

Así, la importancia de ratificar cualquier instrumento de reconocimiento de derechos humanos radica en la capacidad de presión que, en su caso, puede derivarse respecto del ordenamiento jurídico interno del Estado parte en cuestión. Por mor de las dinámicas de funcionamiento impuestas por los antedichos Pactos Internacionales, sus Estados miembros deben emitir informes periódicos acerca de las medidas internas adoptadas en desarrollo de los derechos y principios reconocidos por aquéllos, informes que serán objeto de examen, crítica y, en su caso, denuncia pública por parte de los diferentes Consejos creados al efecto. No importa cuántas vueltas demos a la cuestión, siempre iremos a parar al mismo punto: no puede denominarse derecho a aquél que no contenga un contenido oportunamente justiciable.

Cabe cuestionarse, por último, si el hecho económico, en especial relación con la accesibilidad a la vivienda, supone una cuestión deducible de la cita extraída de la Declaración de Vancouver. Situada la pregunta en contexto, la respuesta es sí. Y es que, ciñéndonos estrictamente al fenómeno *homeless*, por ejemplo, es éste un colectivo especialmente significativo en 1970' y que no ha hecho más que crecer desde entonces. En atención a los datos ofrecidos por el Consejo Europeo, a mediados de 1990', el número de *sin-techo* alcanzaba la cifra de 4,5 millones en Europa, con una estimación a futuro de 400.000 desahucios al año, y, por tanto, ¿potenciales iguales?²⁷

²⁶ NACIONES UNIDAS y CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *La Corte Internacional de Justicia. Preguntas y Respuestas acerca del principal órgano judicial de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas. Mayo, 2000.

²⁷ CONSEJO EUROPEO, Dr. DRAGANA AVRAMOV. *Report on Housing Exclusion and Homelessness*. En el año 2005, las Naciones Unidas estimaron la existencia de una población mundial

Muy probablemente por este motivo, entre otros, la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos (1996), continuación de la anterior y colofón al desarrollo del Programa Habitat II, fue mucho más explícita en este sentido. En la misma, se dice de la vivienda: *“A ese respecto, reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada (...)”* (art. 39 Programa Habitat II).

De este modo, el concepto *hábitat urbano* alcanza su mayor cota de contenido, su expresión más completa hasta el momento, y repetimos: no existe la vivienda adecuada si no es en conjunción de unos servicios adecuados implantados en un entorno urbano igualmente oportuno, incorporando, en última instancia, *la accesibilidad económica a la vivienda y los servicios* al calificativo *adecuado*. Ciertamente, amplios debates pueden abrirse al respecto, ¿cuál es la mejor fórmula para asegurar el hábitat urbano de este modo concebido: capitalismo, comunismo, socialismo...? Todo se ha probado y todo ha resultado fallido; el último caso, el Estado de Bienestar a colación de la actual crisis económica. Y en sus fracasos, el incumplimiento del derecho al hábitat urbano, status que nunca ha sido alcanzado por ninguna ciudad conocida hasta el momento.

Sin embargo, siendo ésta una cuestión a lamentar, cierto es que no debiera sorprendernos. El propio Robert E. Park, y por extensión, la Escuela de Chicago, nos advirtió de este hecho a comienzos del siglo pasado, a propósito de la fundación del propio término. Según informaban, la ciudad es *“hábitat natural del hombre civilizado”*²⁸ por ser reflejo de su propio ser y sus deseos: *“El hecho es, (...), que la ciudad está enraizada en los hábitos y costumbres de la gente que la habita. La consecuencia es que la ciudad posee una organización moral además de física, y estas dos interactúan mutuamente de manera muy característica para moldearse y modificarse la una a la otra. Es la estructura de la ciudad la que impacta en primera instancia dada su capacidad y complejidad físicas. Pero esta estructura tiene su base,*

homeless de aproximadamente 100 millones de personas. SHELTER 2.0. *Homeless Statistics*. Edición Digital.

²⁸ PARK, ROBERT E. *The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment*. en JANOWITZT, MORRIS. *The Heritage of Sociology*. The University of Chicago Press. Chicago and London. 1984. Pág. 2. Texto Original: “the natural habitat of civilized man”.

*sin embargo, en la naturaleza humana, de la que es expresión*²⁹; no obstante, una vez constituida, la ciudad es dueña de sí misma y condiciona a sus habitantes según sus propias dinámicas e intereses: *“Por otro lado, dicha organización que ha surgido en respuesta a las necesidades de sus habitantes, una vez formada, se impone sobre éstos como una cruda y externa realidad, y los forma, a cambio, de acuerdo con el diseño y los intereses que incorpora”*³⁰.

Es ésta una concepción de la ciudad para cuya profundización se recomienda la lectura de Herbert Spencer o William Graham Sumner, a propósito del Darwinismo Social - término muy popular tras la publicación del libro *Social Darwinism in American Thought, 1860-1915* (Richard Hofstadter, 1944) -, en la extrapolación al ámbito humano de la expresión que el propio Spencer acuñara años atrás, *la supervivencia del adaptado* - *survival of the fittest*³¹: en un ambiente de escasez de recursos, y por ende, de competencia por acaparar los mismos, tan sólo podrá sobrevivir quien se encuentre más adaptado al medio.

“La competición es, por tanto, una ley de la naturaleza. La naturaleza es neutral; se somete a quien la asalta de forma más enérgica y resolutiva. Ella concede su recompensa al más preparado, y por tanto, sin tener en cuenta ningún otro tipo de consideraciones. Si, por ende, hay libertad, los hombres obtendrán de ella en proporción a su trabajo, y el hecho de que tengan y disfruten es en justa proporción a lo que son y lo que hacen. (..) Se ha de comprender que no es posible salir de esta

²⁹ PARK, ROBERT E. *The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment*. en JANOWITZT, MORRIS. *The Heritage of Sociology*. The University of Chicago Press. Chicago and London. 1984. Pág. 4. Texto Original: “The fact is, (...), that the city is rooted in the habits and customs of the people who inhabit it. The consequence is that the city possesses a moral as well as a physical organization, and these two mutually interact in characteristic ways to mold and modify one another. It is the structure of the city which first impresses us by its visible vastness and complexity. But this structure has its basis, nevertheless, in human nature, of which it is an expression”.

³⁰ PARK, ROBERT E. *The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment*. en JANOWITZT, MORRIS. *The Heritage of Sociology*. The University of Chicago Press. Chicago and London. 1984. Pág. 4. Texto Original: “On the other hand, this vast organization which has arisen in response to the needs of its inhabitants, once formed, imposes itself upon them as a crude external fact, and forms them, in turn, in accordance with the design and interests which it incorporates”.

³¹ El término *survival of the fittest* fue acuñado por Herbert Spencer en el contexto de la explicación de su teoría de la evolución (1852), previa y distinta en contenido a la teoría de la evolución que tiempo después diera a conocer Charles Darwin, quien no hizo uso de tal término hasta la quinta edición de “El origen de las Especies”, año 1869.

En consecuencia, no podemos decir, *stricto sensum*, que H. Spencer y W.G. Sumner fueran darwinistas sociales, pues su defensa del libre mercado e individualismo como vía de progreso tenían, únicamente, connotaciones socio-económicas, no de selección natural, aunque a juzgar por el contenido de sus comentarios, bien podrían éstos verse incorporados a la amplia literatura que inundó los foros intelectuales, incluidas aulas universitarias, en la primera mitad del siglo XX.

alternativa: libertad, desigualdad, supervivencia del adaptado; no-libertad, igualdad, supervivencia del inadaptado”³².

Bajo esta lógica, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, movimientos ideológicos conservadores aprueban y justifican hechos históricos como el colonialismo, la exclusión racial en sus propios territorios (entre sus máximos exponentes, los sociólogos austriacos Ludwig Gumplowicz y Gustav Ratzenhofer), y, en última instancia, el capitalismo como modelo socio-económico (en ningún caso de forma acumulativa en todos los autores) que obliga la mejora de los individuos, apartando a quienes no logran el grado de competitividad requerido y conduciendo a sus supervivientes a un nuevo escenario, versión mejorada del anterior.

La Escuela de Chicago, en cambio, y a través del análisis ambiental que permite el darwinismo social, incorpora la cooperación y la simbiosis inter-individual al término, una de las materias de mayor desarrollo en el campo de la ecología humana, focalizada, en nuestro caso, sobre el medio urbano. Si bien es cierto, afirmaban, que un contexto de escasez favorece la rivalidad y competencia en los términos explicados con anterioridad – la lucha por existir, *the struggle for existence* –, es labor del ser humano, en tanto que conjunto social, generar espacios de equilibrio que faciliten la promoción de escenarios de desarrollo y avance colectivos.

“(…) las unidades individuales de la población están involucradas en un proceso de cooperación competitiva que ha dado a sus interrelaciones el carácter de una economía natural. A tal hábitat y a tales habitantes – sean plantas, animales o humanos – los ecologistas han aplicado el término “comunidad”.

Las características esenciales de una comunidad, de este modo concebida, son: (1) población territorialmente organizada, (2) de forma más o menos enraizada al suelo que ocupan, (3) sus unidades individuales viven en relaciones de mutua

³² SUMNER, WILLIAM GRAHAM. *The Challenge of Facts*. New Haven. Yale University Press. 1914. Texto Original: “Competition, therefore, is a law of nature. Nature is entirely neutral; she submits to him who most energetically and resolutely assails her. She grants her rewards to the fittest, therefore, without regard to other considerations of any kind. If, then, there be liberty, men get from her just in proportion to their works, and their having and enjoying are just in proportion to their being and doing. (...) Let it be understood that we cannot go outside of this alternative: liberty, inequality, survival of the fittest; non-liberty, equality, survival of the unfittest”.

interdependencia que es simbiótica más que social, en el sentido en el que aquel término es aplicable al ser humano”³³.

Apréciase que los conceptos comunidad y sociedad están empleados en el discurso de Park en los mismos términos en los que fueron originariamente definidos y delimitados por Emile Burkheim y Ferdinand Tönnies: en palabras de este último, denominamos comunidad - *Gemeinschaft* - al conjunto de relaciones interpersonales en climas de intimidad, confianza, y continuidad y durabilidad en el tiempo (propio de los ámbitos rurales), mientras que entendemos por sociedad - *Gesellschaft* -, el conjunto de relaciones impersonales y objetivadas, o como el propio Tönnies sugiriera, contractuales (propio de los ámbitos urbanos).

Una continuidad sociológica de dicho concepto - hábitat urbano - puede encontrarse, en estos mismos términos, en los escritos de mediados del siglo pasado de Shaw y Mckay, destacando, entre otros, *Juvenile Delinquency and Urban Areas* (1942). Destaca el desarrollo de su teoría sobre la desorganización social - *social disorganization theory* -, por medio de la cual, logran vincular la concepción de área urbana con el comportamiento humano, focalizando su estudio, en este caso, desde el ámbito de la criminalidad, pero igualmente extensible, como podremos comprobar, a cualquiera otro que se estime.

Según sus estudios en la ciudad de Chicago, ésta se encuentra dividida en zonas concéntricas - *concentric zones theory* - numeradas en modo ascendente de dentro hacia fuera y descritas del siguiente modo: Zona 1 (zona de desarrollo de negocio y riqueza), Zona 2 (zona de transición periférica), Zona 3 (zona de habitación de la clase obrera), Zona 4 (zona de habitación de la clase media), Zona 5 (zona de habitación de la clase alta). La mayor tasa de criminalidad radicaba, y radica, en la Zona 2 (zona de transición).

³³ PARK, ROBERT E. *Human Ecology*. The American Journal of Sociology. The University of Chicago. Chicago. Nº 42. 1936. Texto Original: “(...) the individual units of the population are involved in a process of competitive co-operation, which has given to their interrelations the character of a natural economy. To such a habitat and its habitants - whether plant, animal, or human - the ecologists have applied the term “community”.

The essential characteristics of a community, so conceived, are those of: (1) a population, territorially organized, (2) more or less completely rooted in the soil it occupies, (3) its individual units living in a relationship of mutual interdependence that is symbiotic rather than societal, in the sense in which that term applies to human beings”.

Su explicación pasa por comprender que toda persona, en tanto que individuo, sigue líneas de comportamiento mayoritario o prevaleciente - ¿podríamos hablar, en caso contrario, de inadaptación al medio dado? -, siendo que el clima del entorno físico más cercano condiciona el desarrollo del sentido colectivo de arraigo, comunidad, derechos y obligaciones. El ámbito físico de crecimiento y desarrollo define, en otras palabras, los usos y costumbres – también respecto de su moralidad – del conjunto. La Zona 2, por tanto, se caracteriza por una ausencia notable de arraigo y estabilidad, pues, siendo ésta de transición, no llega a conformarse los parámetros de comunidad (ni tan siquiera sociedad) necesarios para ello, a diferencia de las subsiguientes Zonas 3 - 5, en las que la tradición de continuidad familiar y vínculos de amistad garantizan tales extremos.

En otras palabras, sin comunidad, en el sentido que tanto Tönnies como Durkheim apuntaban, no existe posibilidad de orden social, al tiempo que, sin un hábitat urbano acorde, no existe posibilidad de comunidad alguna. Por supuesto, no todos los autores coinciden con esta postura. A quien interese, se recomiendan las lecturas de Louis Wirth, *The scope and problems of the community* (1933), Young y Willmott, *Family and Kinship in East London* (1957), y Herbert Gans, *Urban Villagers* (1962), textos, sin exclusión de otras obras relevantes, de quienes asocian un retroceso urbanístico y social al concepto de comunidad y quienes, como Louis Wirth, lo encuentran incluso imposible, innecesario e imprudente, dada la evolución global de nuestro mundo.

Desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos. En relación con el hábitat urbano, surge el desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos. Hay incluso quien lo puede entender de forma conjunta, por tratarse de conceptos directamente vinculados.

En nuestro caso, su mención será siempre independiente. Aun cuando su vinculación es obvia por contenido, su consideración merece ser diferenciada por estructura - en aras a evitar confusiones de cualquier tipo - y relevancia. El desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos ostenta entereza más que suficiente en sí mismo.

El concepto desarrollo sostenible tuvo su origen en la publicación del Informe Brundtland – Nuestro futuro común – (1987), en el que aquél queda definido como la capacidad de satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer aquellas necesidades que les son propias.

Como resulta fácilmente deducible, es ésta una definición que fue rápidamente asumida por los movimientos medio-ambientalistas, animados por la estructura y contenido del propio Informe, aunque su motivación original era más bien económica y ligada, especial pero no únicamente, al medio-ambiente. La diferencia es notable: no se trata de proteger el medio-natural que nos rodea por mera consideración al mismo, al que se reconoce un valor intrínseco, sino como fuente de recursos de los que el ser humano se sirve en el presente, y debiera asegurar poder seguir sirviéndose en el futuro. Dicha diferencia queda perfectamente explicada en el Preámbulo del propio informe:

“El desafío de la reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial fue el verdadero motor que dio lugar al establecimiento de nuestro sistema económico internacional de post-guerra. El desafío de encontrar nuevas formas de desarrollo sostenible debe animar - incluso obligar - una búsqueda renovada de soluciones multilaterales y un reestructurado sistema económico internacional de cooperación”³⁴.

Y continúa refiriendo, *“cuando los términos a tratar en nuestra Comisión fueron discutidos por primera vez en 1982, había quienes pretendían limitar sus consideraciones a “problemas medio-ambientales”. Esto hubiera sido un grave error. El medio-ambiente no existe como esfera separada de las acciones, ambiciones y necesidades humanas, e intentos de defender aquél de forma independiente a las preocupaciones del ser humano han dado a la propia palabra “medio-ambiente” una connotación de inocencia en ciertos círculos políticos. (...) el “medio-ambiente” es donde todos vivimos; y “desarrollo” es lo que todos hacemos en el intento de mejorar nuestro todo en aquél. Ambos son inseparables”³⁵.*

³⁴ NACIONES UNIDAS. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. Preámbulo, Texto Original: “The challenge of reconstruction after the second World War was the real motivating power behind the establishment of our post-war international economic system. The challenge of finding sustainable development paths ought to provide the impetus - indeed the imperative - for a renewed search for multilateral solutions and a restructured international economic system of co-operation”.

³⁵ NACIONES UNIDAS. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. Preámbulo, Texto Original: “Where the terms of reference of our Commission were originally being discussed in 1982, there were those who wanted its considerations to be limited to “environmental issues” only. This would have been a grave mistake. The environment does not exist as a sphere separate from human actions, ambitions, and needs, and attempts to defend it in isolation from human concerns have given the very word “environment” a connotation of naivety in some political circles. (...) the “environment” is where we all live; and “development” is what we all do in attempting to improve our lot within that abode. The two are inseparable”.

Aplicado al ámbito del desarrollo urbano, la lógica a seguir es la misma: los procesos de crecimiento y transformación de nuestras ciudades deben estar sujetos a estrictos criterios de medida y previsión.

*“Muchas (ciudades del mundo industrializado) afrontan problemas de deterioro de infraestructura, degradación medio-ambiental, declive de sus centros y colapso de sus vecindarios. Los desempleados, los ancianos, y las minorías raciales y étnicas pueden permanecer atrapados en una decadente espiral de degradación y pobreza, en tanto que las oportunidades de empleo y los individuos más jóvenes y mejor preparados abandonan los vecindarios en detrimento de estos mismos”*³⁶.

Una descripción ilustrativa – que no exhaustiva – de nuestras ciudades que avanza términos tales como el empleo, la educación o el sistema sanitario que muchos teóricos del desarrollo sostenible pasan por alto, cometiendo, precisamente, el error que anunciáramos en la página anterior en palabras de la propia Comisión. A mayor abundamiento, vincular de forma limitada el desarrollo sostenible de nuestros entornos urbanos a aspectos medioambientales resulta negar la propia sostenibilidad de aquéllos, pues son muchos más los ámbitos a considerar. Algunos de ellos ya han sido mencionados; pero son más los que podrían tratarse, y de hecho trataremos en adelante, como por ejemplo, el legado cultural en los ámbitos de la arquitectura y la composición urbanas, o la cohesión y equilibrio social del conjunto urbano por medio del respeto a los diferentes estratos de los que se compone el mismo.

El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos - así concebido - es, por tanto, una de las últimas novaciones al pensamiento urbano, pudiendo destacar estudios e informes tales como *Valuing Sustainable Urbanism* (avalado por *The Prince's Foundation for the Built Environment*, 2007). En el mismo se distinguen claramente tres de los cuatro calificativos que definen la sostenibilidad: medioambiental, social y económico - e histórico, añadimos nosotros -, entendiendo todos ellos en su sentido más amplio; un estudio difícil de juzgar, si se permite la expresión, pues, si bien sus

³⁶ NACIONES UNIDAS. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. Capítulo 9, Título I, Apartado 2º, Punto 16, Texto Original: “Many face problems of deteriorating infrastructure, environmental degradation, inner-city decay, and neighbourhood collapse. The unemployed, the elderly, and racial and ethnic minorities can remain trapped in a downward spiral of degradation and poverty, as job opportunities and the younger and better-educated individuals leave declining neighbourhoods”.

conclusiones más generales resultan acertadas, se sirve de ejemplos excesivamente reduccionistas que arruinan, en cierto modo, la seriedad de aquéllas. Nos referimos a términos como “ciudades transitables” y “densidad urbana”, por ejemplo, asociando a éstos beneficios directos más bien discutibles, véase, “reducción de problemas vinculados a la salud”, “mejora del comercio y empleo locales” y “promoción de la riqueza en base al ciclo localista de ingreso + gasto = inversión”. La consecución de tales objetivos requiere mayores esfuerzos que un mero cambio en el diseño de nuestras ciudades.

Probablemente éste sea uno de los mayores errores cometido por la literatura del Urbanismo Sostenible o Nuevo Urbanismo. La simpleza de determinados postulados descalifica su propia posición y argumento. Pongamos por ejemplo las alusiones al comercio y empleo locales. No hacen falta datos para saber que nuestras ciudades se han convertido en el tablero de Risk de franquicias y multinacionales. Pensar, al respecto, que un cambio en la estrategia de planeamiento va a obligar un cambio de tendencia o dinámica resulta, cuanto menos, inocente. Poco importa si las calles son más o menos transitables o si existe una mayor o menor mezcla de usos urbanísticos en determinadas áreas o en el conjunto de la urbe. Un cambio en el planeamiento repercute, si acaso, en la estrategia de marketing de aquéllas en beneficio de sus propios intereses.

Desde luego, cambiar el curso de las actuales tendencias de desarrollo a efectos medioambientales, sociales, económicos e históricos es la estrategia correcta que garantiza la sostenibilidad de nuestras ciudades. Sin embargo, se requiere para ello algo más que medidas aisladas de modificación de planeamiento urbanístico, se requiere el compromiso de políticas de repercusión urbana en la consecución de objetivos de estabilidad y durabilidad de los entornos urbanos de aplicación.

Echamos en falta, en este tipo de estudios e investigaciones, discursos más plurales que alcancen, en los campos señalados, conclusiones más serias, pro-activas y capaces de comprometer las decisiones de las autoridades públicas a nivel global - alcanzando repercusiones de ámbito local -, y de condicionar las actuaciones de los agentes privados por influencia y presión normativas y sociales, porque, ciertamente, todo lo demás no son sino parcialidades que alumbran, en tal caso, la mitad del camino sin dejar claro el objetivo último.

El desarrollo sostenible de nuestros núcleos urbanos debe comprenderse, en consecuencia, desde campos de diversa naturaleza, pero, ¿por qué una alusión tan clara a los ámbitos medioambiental, social, económico e histórico? Porque éstos son los cuatro elementos que posibilitan la durabilidad de un proyecto urbano. Cualquiera que se acerque a estas cuestiones advertirá que todos estos conceptos siempre están interrelacionados, sea cual fuere el autor o el estudio que se escoja, y es que, no en vano, todos ellos pertenecen al mismo conjunto. No obstante, a lo largo de las próximas páginas pretendemos una ligera aproximación diferenciada de tales términos (a excepción del ámbito medioambiental: en aras a obviar repeticiones innecesarias, aplíquese al mismo cuanto se ha dicho y se dirá respecto del hábitat urbano) que ayude a comprender mejor la magnitud de aquél - nos disculpamos de antemano si hay quien echa en falta mayor profundidad; nuestra única intención es resaltar ahora las características más relevantes que describen y definen el desarrollo sostenible -.

**Desarrollo social sostenible.* Hablar de desarrollo social sostenible es hablar de universalidad, como bien nos recuerdan Sudhir Anand y Amartya Sen en un estudio conjunto titulado *Human Development and Economic Sustainability* (2000), entendida aquélla como la necesaria consideración conjunta e imparcial de todos los miembros que comprenden un conjunto social determinado y cuantas generaciones les sucedan; o, en otros términos, “(...) una demanda elemental de imparcialidad – aplicable de forma intergeneracional e intrageneracional”³⁷. Véase en dicha universalidad, el fundamento de la sociedad cohesionada, tanto en el presente como en el futuro, y un oportuno llamamiento a la igualdad de oportunidades.

Dejamos, así, a un lado, por el momento, teorías económicas de maximización del crecimiento para asegurar cotas de bienestar social a futuro (John Rawls, Ronald Dworkin o Frank P. Ramsey, son ejemplo de ello), y nos concentramos en premisas, quizá menos ilusionantes - en términos de crecimiento absoluto -, pero sin duda, de igual o mayor lógica argumental, el futuro como progresión del presente y tan sólo alcanzable a través de infraestructuras de posibilidades.

³⁷ ANAND, SUDHIR y SEN, AMARTYA. *Human Development and Economic Sustainability*. en AAVV. *World Development*. Vol. 28. Nº 12. 2000. Págs. 229 – 249. Texto Original: “(...) an elementary demand for impartiality – applied within generations and between them”.

En la actualidad, acostumbramos a medir la cohesión social a través de índices tales como distribución de riqueza, escolarización, sanidad o violencia por áreas. Si bien estos parámetros nos permiten obtener una buena fotografía - estática - del conjunto, perdemos perspectiva evolutiva - la película en movimiento - del presente respecto del futuro: considerando la estructura social existente, ¿qué capacidad tiene cada individuo de desarrollarse acorde a sus capacidades, necesidades y deseos? Es la posibilidad u oportunidad la que permite ser. En consecuencia, en tanto en cuanto no hablemos de sociedad en igualdad de oportunidades, no podremos hablar de sociedad cohesionada - dada las diferencias existentes -, y tampoco, por ende, de desarrollo social sostenible.

A este respecto, las ciudades se convierten en el escenario perfecto, siempre y cuando se desplieguen sobre las mismas las políticas adecuadas, convirtiendo en alternativa lo que hasta ahora es pura diferencia, y es que, las ciudades son, si cabe tal afirmación, los centros de mayor capital humano que existen en el mundo, y lamentablemente también, los centros de mayor ineficiencia. El objetivo de las mencionadas infraestructuras de posibilidades es paliar esta situación y dotar de mayor bienestar al conjunto social a través de la optimización de sus recursos, sus individuos, otorgando igual oportunidad de desarrollo a todos ellos.

**Desarrollo económico sostenible.* Es ésta una cuestión que ha dado lugar a infinidad de posicionamientos, en su gran mayoría, consecuencia de una alineación o tendencia político-económica determinada, lo que resulta sencillo de comprender si tenemos en consideración que todos ellos deben responder a la siguiente pregunta, ¿qué modelo de desarrollo económico asegura la continuidad y estabilidad de iguales o mejores cotas de bienestar a futuro?

Dado el curso que está siguiendo el presente, focalizaremos la atención sobre una corriente de pensamiento más o menos actual y de obvia vinculación al derecho a la ciudad, la economía localista - dentro de ésta, ha de saberse, pueden encontrarse multiplicidad de subconjuntos -. Por cuanto a nosotros respecta, se entiende por economía localista el círculo de “producción / prestación de servicio – comercialización – consumo locales”, extendiendo la concepción de lo local a cuanto respete su objetivo último, cual es, garantizar la sostenibilidad de todas las comunidades implicadas.

Tales movimientos encuentran su origen e inspiración en el socialismo utópico del siglo XIX, uno de cuyos máximos exponentes es, sin lugar a dudas, William Morris. Continuistas de su trabajo son figuras cuya mención resulta obligada por su éxito, no tan lejano en algunos casos y muy presente en otros, a saber, Amory Lovins y Lyle Howard Estill desde perspectivas medioambientales, y Ernst Friedrich Schumacher, Paul Raskin y Michael Shuman desde posiciones más puramente económicas. Por su carácter económico, precisamente, nos aproximaremos a las obras más relevantes de estos tres últimos.

En relación a E. F. Shumacher, se recomienda la lectura de uno de sus ensayos más tempranos, *Multilateral Clearing* (1942), o el más conocido, *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered* (1973). Especialmente en este segundo, Shumacher realiza una profusa crítica de nuestro sistema de producción occidental, no resuelto, en su opinión, si ello conlleva la destrucción de los recursos presentes y aquélla no queda garantizada a las generaciones futuras. No importa cuánto seamos capaces de producir hoy, si no sabemos qué podemos producir en nuestro mañana más cercano. A su juicio, la solución pasa por aquello que denominó *Buddhist economics* - economía basada en la plena satisfacción a través de óptimos patrones de consumo (o consumo inteligente), y no mediante óptimos esfuerzos de producción (o producción en masa) -:

“(...) la producción procedente de recursos locales para cubrir necesidades locales es el modelo económico más racional, por cuanto que la dependencia de importaciones procedentes de lejanas tierras y la consecuente necesidad de producir para exportar a gentes desconocidas y distantes es altamente ineconómico y justificable sólo en excepcionales ocasiones y a pequeña escala. (...) satisfacer las necesidades humanas a través de recursos alejados en lugar de recursos cercanos significa fracaso en lugar de éxito”³⁸.

Partiendo de esta misma perspectiva, Paul Raskin se centra en el análisis de los diferentes posibles escenarios futuros en *Great Transition. The promise and lure of the*

³⁸ SHUMACHER, E. F. *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*. Blond & Briggs. 1973. Pág. 62. Texto Original: “(...) production from local resources for local needs is the most rational way of economic life, while dependence on imports from afar and the consequent need to produce for export to unknown and distant peoples is highly uneconomic and justifiable only in exceptional cases and on a small scale. (...) to satisfy human wants from faraway sources rather than from sources nearby signifies failure rather than success”.

times ahead (2002). Son varias las alternativas que se abren según las decisiones que tomemos en la actualidad, dice, y todas ellas conducen a resultados negativos a excepción de una, *Great Transitions - Grandes Transiciones/Cambios* - cambios de rumbo y dirección, en el presente, en multiplicidad de ámbitos, también el económico -, concepción que justifica su carácter localista en base a su lógica internacionalista, por ser aquél el modelo de desarrollo más justo y respetuoso con éste, o en sus propios términos, acorde a la lógica “*un mundo, muchos lugares*”³⁹. Esto, que tiene connotaciones políticas y que guarda relación con el antiguo slogan *unidad en la diversidad*, tiene también su versión intra-urbana, que es cuanto interesa:

“La “nueva visión metropolitana” guía el rediseño de los barrios urbanos en el seno de patrones de asentamiento de uso mixto integrado que sitúa el hogar, el trabajo, las tiendas, y las actividades de esparcimiento en distancias de proximidad. Esto conlleva un fuerte sentimiento de comunidad en el interior de las ciudades, lo que, junto con nuestras sofisticadas redes de transporte público, ha reducido de forma significativa la dependencia del automóvil. Para muchas personas, la ciudad-en-el-interior-de-la-ciudad provee el equilibrio ideal de una escala humana con intensidad cultural cosmopolita”⁴⁰.

Finalmente, procede la mención de Michael H. Shuman, quien publicara *The Small-Mart Revolution. How local businesses are beating the global competition* (2007). En el mismo desgrana con detalle la batalla competitiva que se está librando entre las grandes compañías multinacionales y los pequeños negocios, o dicho en términos de política pública, entre quienes promocionan el modelo de globalización actual porque no hay otra alternativa posible, *There Is No Alternative - TINA* -, en palabras de Margaret Thatcher, y quienes creen que aún hay oportunidad para el comercio de arraigo local, *Locally-Owned and Import Substituting - LOIS* -,

³⁹ GREAT TRANSITION INICIATIVE. Texto Original en página web: “One world, many places”.

⁴⁰ RASKIN, PAUL D. *The Great Transition Today. A report from the future*. GTI Paper Series 2. Frontiers of a Great Transition. Tellus Institute. 2006. Texto Original: “The “new metropolitan vision” guides the redesign of urban neighborhoods into integrated mixed-use settlement patterns that place home, work, shops, and leisure activity in proximity. This establishes a strong sense of community within cities, and, along with our sophisticated public transportation networks, has radically reduced automobile dependence. For many people, the town-within-the-city provides the ideal balance of a human scale with cosmopolitan cultural intensity”.

“Local Ownership” significa que el control del trabajo de un negocio reside en el interior de una comunidad geográficamente definida. Y “Import Substitution” significa que, allá donde sea económicamente eficiente la producción de bienes y servicios de forma local, la comunidad debiera llevarlo a la práctica. En conjunto, estos principios señalan - al igual que pioneros intelectuales como E. F. Schumacher y Jane Jacobs han argumentado durante las últimas dos generaciones - las virtudes de una economía que aprovecha el talento local, el capital local y los mercados locales”⁴¹.

He aquí, por tanto y para quien interese profundizar, tres autores que, en su conjunto, abordan el debate de la economía localista desde todos sus ángulos, y es por ello que, en aras a adquirir una perspectiva completa, su consulta resulta más que recomendable.

Por otra parte, entre los más críticos con los anteriores, cabe mencionar posturas radicales como las del previamente nombrado John Rawls, u otras, un tanto más constructivas como la que presenta la columnista del diario canadiense *National Post*, Karen Selick, quien plantea lo siguiente:

“La moda generalizada (de la economía local) es, en verdad, una microcósmica y no-coercitiva versión del fenómeno político conocido como “proteccionismo””⁴².

Dicha crítica tiene lugar a colación de cierta publicidad en defensa del comercio local de Belleville (Ontario, Canadá). Como bien expresa a lo largo del citado artículo, ¿qué sentido tiene esto cuando ningún producto comercializado en las diferentes tiendas de Belleville ha sido producido en Canadá, o cuando ciertos prestadores de servicio canadienses son largas cadenas muy poco interesadas en la pequeña comunidad de Belleville? Muy cierto. Sin embargo, apréciase que en las líneas precedentes no hemos defendido la lógica del comercio local, sino la de la economía localista, definida – quizá ahora se comprenda mejor - como aquella que, bajo la dinámica “producción /

⁴¹ SHUMAN, MICHAEL H. *The Small-Mart Revolution. How local businesses are beating the global competition*. Berret-Koehler Publishers. San Francisco, California. 2007. Texto Original: “Local ownership means that working control of a business resides within a geographically defined community. And import substitution means that, whenever it’s cost-effective to produce goods and services locally, a community should do so. Together these principles suggest - as such intellectual pioneers as E. F. Schumacher and Jane Jacobs have argued over the last two generations - the virtues of an economy that takes full advantage of local talent, local capital, and local markets”.

⁴² SELICK, KAREN. *The Buy-Locally-Owned Fallacy*. Library of Economics and Liberty. November 2008. Texto Original: “The widespread fad is really a microcosmic and non-coercive version of the political phenomenon known as “protectionism””.

prestación de servicio - comercialización - consumo locales”, garantiza la sostenibilidad de todas las comunidades involucradas.

**Desarrollo histórico sostenible.* Al mencionar el desarrollo histórico, hacemos mención a los espacios temporales pasado, presente y futuro, descripción de lo que ocurrió y de lo que ocurre, y de lo que habrá de ocurrir en el futuro, y que mañana podremos describir como pasado. Una concepción viva de la Historia acerca de cuya sostenibilidad destacamos los aspectos físico y humano de sus comunidades, su herencia - en pasado - y su identidad - en presente y futuro -.

Dicha identidad, fundamental en la comprensión de los valores intrínsecos de cualquier conjunto urbano, adquiere su mayor exponente físico en los espacios y servicios de uso público, por cuanto que éstos reflejan la interacción de sus individuos, y tales interacciones, los antedichos valores; en opinión de Christopher Alexander, “*sin espacios comunes no hay sistema social que pueda sobrevivir*”⁴³. La aportación que a dicho sistema social hacen los espacios privados no se discute. Lo que resulta más dudoso es si éstos tienen sentido sin aquéllos, es decir, si los espacios privados pueden ser concebidos o tienen capacidad de desarrollo sin el soporte de los espacios públicos. A fin de cuentas, las iniciativas privadas tienen su justificación en la sociedad a y de la que se sirven, y ésta no puede constituirse como tal sin los lazos que aquéllos permiten.

Hagámonos la siguiente pregunta, ¿la identidad de las comunidades urbanas surge espontáneamente alrededor de los espacios públicos, o son éstos los que determinan una identidad concreta? En realidad, la identidad de las comunidades urbanas surge espontáneamente alrededor de los espacios públicos, aunque aquélla puede quedar condicionada según la dirección que otorguemos a éstos, principal, pero no exclusivamente, a través de las figuras de planeamiento urbanístico.

Por esta razón, resulta fundamental mantener el equilibrio entre el respeto a las tendencias sociales que conforman el bagaje histórico-cultural de un entorno y la nueva dirección que ciertas decisiones pueden otorgar a éstas. Nadie desea vivir en el pasado, es cierto, pero también lo es que nadie debiera vivir sin pasado, sin presente y sin expectativas de futuro. Contrariamente a esta máxima, la homogeneización de nuestros

⁴³ ALEXANDER, CHRISTOPHER. *Town and Country Parks*. Londres. 1999. Pág. 101. Texto Original: “without common land no social system can survive”.

núcleos urbanos ha logrado lo que no hace tanto parecía ciencia ficción, un mundo fraccionado en el tiempo, sin continuidad, no sólo en lo que a iniciativas privadas se refiere, sino también en relación a lo público. Vivimos en lo que podríamos denominar *fenómeno de lo histórico*. Todo aquello que entendemos *auténtico* tiene *solera* y una presencia más bien testimonial o monumental. Ninguno de estos centros se mantiene vivo en el presente - existe, pero no sigue evolucionando - y, por supuesto, ningún desarrollo de los últimos treinta o cuarenta años merece nuestra atención, desde este punto de vista.

Desarrollo participativo de las comunidades urbanas (i). Lo cierto es que nada de cuanto se ha dicho hasta el momento podría ser posible - de hecho, no lo es - si no es mediante la participación de los habitantes urbanos en el desarrollo de sus propias comunidades.

El alcance de tal afirmación sobrepasa las decisiones relativas a la morfología de la ciudad y recalca en todos y cada uno de los aspectos imaginables en la vida urbana, lógica que tan sólo puede comprenderse si atendemos al hecho de que únicamente por medio del conocimiento se obtiene el correcto resultado. La comunidad urbana es la única que ostenta tal conocimiento y de ella ha de extraerse.

Este punto es, no obstante, el que suscita mayor debate. ¿Quiénes son aquéllos que han de ser preguntados: los habitantes de un entorno urbano? Y, en tal caso, ¿quiénes son tales: aquéllos que se encuentran censados; quienes disponen de una residencia? ¿No excluiría esta decisión a aquellos inmigrantes que viven y trabajan de espaldas al censo, o a quienes se encuentran en situación de desamparo y duermen al raso? ¿Acaso no forman, también, parte de nuestras ciudades? No es tan sencillo dar una respuesta; dígase cuanto se diga - en consonancia con los dictámenes del derecho a la ciudad -, comprometeremos algún principio básico propio de nuestros ordenamientos jurídicos, como por ejemplo, el concepto de ciudadanía - en tanto que título habilitante para la participación en los asuntos públicos -.

De hecho, es ésta una noción que, desde la doctrina, está cambiando recientemente. En opinión de Jordi Borja, la ciudadanía es un estatuto inherente al habitante urbano,

entendido como sujeto con pleno derecho y deber al desarrollo personal y colectivo en la ciudad que le acoge y de la que se muestra partícipe.

“El ciudadano lo es en tanto que ejerce de ciudadano, en tanto que es un ciudadano activo, partícipe de conflictividad urbana. No se trata de atribuir con un criterio elitista el estatuto de ciudadano a los militantes de los movimientos sociales si no de enfatizar que un desarrollo pleno de ciudadanía se adquiere por medio de una predisposición para la acción, la voluntad de ejercer las libertades urbanas, de asumir la dignidad de considerarse igual a otros. Los hombres y mujeres habitantes de las ciudades poseen una vocación de ciudadanía”⁴⁴.

Al hilo de esta cuestión, la concepción correcta de *participación social* es, por tanto, aquélla que recoge, al mismo tiempo, su naturaleza de derecho y su naturaleza de deber; tal y como se define en la Declaración de Vancouver, *“todas las personas tienen el derecho y el deber de participar, individual y colectivamente, en la elaboración y aplicación de las políticas y programa de sus asentamientos humanos”* (art. 13, Título II).

Siendo como es ésta la primera ocasión en la que se menciona la participación social como un acto-deber, es conveniente que lo aclaremos en interés del presente. Como todo derecho, quien lo ostenta es libre de ejercerlo o no - aunque es éste otro asunto que pudiera dar lugar a extensa discusión jurídico-filosófica -.

La cita anterior alude, no obstante, al inevitable deber derivado de la mera existencia del derecho. La urbe es un elemento vivo en constante y dinámico desarrollo, pues lo contrario, es un mero conjunto sin *función* ni *modelo* destinado a desaparecer en el tiempo, como bien sabemos. En consecuencia, todo individuo que no forma parte de dicho movimiento, queda inmediatamente excluido del mismo, y por ende, del propio ámbito urbano. No se trata, por tanto, de obligar la materialización del derecho a participación bajo amenaza de supresión del mismo, sino de aludir a su necesario ejercicio para evitar la propia degradación de los conceptos ciudad, y por extensión, ciudadano-habitante urbano.

⁴⁴ BORJA, JORDI. *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial. Madrid. 2003.

Resulta interesante señalar, de igual modo, la doble cara de esta moneda: del derecho y deber de participación del ciudadano se deriva el deber de los poderes públicos de facilitar que ello sea posible, pues no puede negarse por la práctica aquello para lo que se ostenta título suficiente en la teoría, de igual modo que tampoco puede exigirse en la teoría aquello para lo que no se tiene capacidad en la práctica. Pocos derechos tienen la fuerza con la que cuenta el derecho a la participación en el desarrollo urbano.

A mayor abundamiento, podemos añadir, los poderes públicos debieran comprometerse a *“institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos, basado en un diálogo permanente entre los agentes del desarrollo urbano (el sector público, el sector privado y las comunidades) (...)”* (art. 26 Declaración de Estambul). Dicho diálogo permanente es, precisamente, la base del derecho a la ciudad desde la perspectiva del tecnicismo social.

Los objetivos que se persiguen con ello son, y por orden, (a) la legitimación del proyecto urbano desde su origen, y (b) la superación de las necesidades colectivas por medio del correcto conocimiento de las mismas. Como concluyera Josep Vicent Boira, *“la participación se convierte así en una consecuencia lógica de la forma de entender la ciudad. Un técnico debería reconocer que si no conoce todas las dimensiones del espacio, necesita acudir a los otros -vecinos, ciudadanos-, para que le sean reveladas”*⁴⁵.

De este modo, lograremos detectar y proporcionar los espacios necesarios, y evitar aquéllos que no lo son; tan peligroso es olvidar los primeros como abusar de los segundos. Hemos de tener en cuenta que, quiérase o no, las personas tendemos a ocupar y hacer uso de los espacios y servicios que se nos ofrecen. En mano del planificador urbanístico está en que esto tenga lugar acorde a lo predefinido o no, y la única forma de garantizarlo es mediante la participación inicial de la sociedad beneficiaria.

Y es en este preciso punto cuando confluyen las obligaciones descritas respecto de todos los participantes en el proceso urbanístico, y así debe ser exigido recíproca y

⁴⁵ BOIRA MAIQUES, JOSEP VICENT. *La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?* en AAVV. *Ciudades, Arquitectura y Espacio Urbano*. Caja Rural Intermediterránea. 2003.

mutuamente por los mismos. A este respecto, cabe hacer el siguiente comentario, probablemente obvio y un tanto inocente, pero, en cualquier caso, necesario.

Dado nuestros sistemas de participación occidental – que hemos denominado tecnicismo democrático –, la rivalidad y la confrontación son escenarios con los que unos y otros han de lidiar en la mayor parte, por no decir todas las ocasiones. Como cualquier ámbito que se dice democrático resulta, en efecto, conflictivo, y es que, ¿qué es una democracia sino una pugna racional y pacífica de ideas? No es tal pugna la que se pretende en este caso, sino la suma de todas las partes, pues de lo contrario, sólo lograremos de nuestras ciudades que sean núcleos que satisfacen a la mayoría, y a bien seguro que tampoco de forma completa, ante las insistentes muestras de descontento de la minoría que se siente fuera de juego. Una ciudad construida en rivalidad es una ciudad de y para el conflicto. La apreciación de las sensibilidades minoritarias resulta obligada en nuestros desarrollos urbanos. Dejamos para la reflexión la siguiente cita de la célebre pensadora socio-política Emma Goldman:

*“(...) la viviente verdad de un social y económico bienestar no llegará a transformarse en realidad sino por el esfuerzo inteligente, el intrépido valor de las minorías poseedoras de una perfecta independencia mental, y no por obra y gracia de las masas”*⁴⁶.

.....

El derecho a la ciudad es, como podemos comprobar, una reivindicación de complicada construcción jurídica, en tanto que, no sólo son múltiples las ciencias involucradas, sino que derivan consecuencias para infinidad de normativas que habrían de ver modificado su contenido. El derecho a la ciudad requiere un cambio de actitud, más humanista, en la composición de nuestras normas. El problema es, sin embargo, que no partimos de una realidad-cero.

⁴⁶ GOLDMAN, EMMA. *Minorities versus Majorities*. En GOLDMAN, EMMA. *Anarchism and Other Essays*. Mother Earth Publishing Association. New York. London. 1911. Texto original: “(...) the living, vital truth of social and economic well-being will become a reality only through the zeal, courage, the non-compromising determination of intelligent minorities, and not through the mass”.

Hemos de tener en cuenta que nuestros ordenamientos jurídicos se distinguen por ser auténticas redes interconectadas y, en ocasiones, interdependientes. La modificación puntual de uno de sus elementos puede dar al traste con la coherencia del conjunto, dando por bueno el dicho “es peor el remedio que la enfermedad”; sirvan los ejemplos tratados con anterioridad respecto del impulso de la economía local o un posible cambio en el concepto de ciudadanía, o el que se propone a continuación, para el cual, volvemos a traer a colación el aspecto económico de la vivienda: su precio.

Actualmente, el precio de la vivienda se establece por las reglas del libre mercado, “tanto se demanda, tanto y por tanto se oferta”, habiendo alcanzado dimensiones astronómicas fuera del alcance de un porcentaje mayoritario de la población urbana mundial.

Como contrapeso a la realidad descrita, España, al igual que otros tantos países, introdujo en el mercado la opción de la vivienda protegida, promovida por las instituciones públicas y sujeta a condiciones subjetivas muy específicas de alquiler y compra, y en el caso de esta última, condiciones objetivas muy restrictivas en el supuesto de una eventual venta posterior. La voluntad de los poderes públicos no era otra que intervenir indirectamente en las dinámicas del mercado ofertando, en competencia con las denominadas viviendas libres, un producto de calidad standard a un precio muy inferior a las anteriores, en la creencia - así lo marcaba la teoría - de que ello haría reducir el precio del conjunto del parque residencial.

Lamentablemente, nunca se han obtenido los resultados deseados, y la situación actual prueba que esto es cierto. El precio de la vivienda, tanto en alquiler como en venta, sólo se ha visto reducido como consecuencia de una situación económica global adversa y duradera en el tiempo. La explicación pasa por comprender que tal precio únicamente varía en base a dos tipos de factores: (a) fundamentales (tipos de interés, costes de la construcción, etc.), es decir, objetivos; y (b) no fundamentales (*relacionados con las expectativas de los individuos sobre los precios futuros de la vivienda*⁴⁷), es decir, subjetivos. Cualquier tipo de medida que se adopte podrá repercutir sobre los primeros, pero en ningún caso, sobre los segundos, por pertenecer al ámbito más estrictamente personal de cada uno. De hecho, según se deduce de los cálculos del profesor José

⁴⁷ GARCÍA MONTALVO, JOSÉ. *Políticas públicas y precio de la vivienda*. en AA.VV. Cuadernos de Información Económica Nº 178. pp 65 – 70. Universitat Pompeu Fabra. 2004.

García Montalvo, un 50% del incremento del precio de la vivienda en el año 2002 fue a causa de factores no fundamentales, por lo que poca influencia puede esperarse.

Bajo esta perspectiva, las restricciones económicas y temporales a las que queda sujeta la vivienda pública resultan poco atractivas, y por ende, poco útiles en tiempos de bonanza económica: como cabe esperar, conocidos los grandes beneficios que la venta de vivienda libre suponía, los promotores no han acudido de forma significativa - es decir, más allá de lo obligado - al desarrollo de suelo para vivienda pública (de menor rédito), al tiempo que el ciudadano medio, conocidas las ventajas hipotecarias existentes, prefería la compra de un producto que quedaba libre de limitación alguna en caso de una eventual venta futura. Huelga comentar la congelación del sector inmobiliario, sea cual fuere su naturaleza, en épocas de recesión económica.

Siendo justos, hemos de admitir que la vivienda protegida ha tenido cierto calado, especialmente entre la población más joven que accede a su primer hogar. Sin embargo, a los efectos que a este trabajo interesan, que se haya facilitado su acceso a determinado sector poblacional no significa, ni mucho menos, que se haya solventado el problema en su generalidad.

Por lo tanto, si concluimos que la intervención indirecta del mercado inmobiliario no ha alcanzado el objetivo de garantizar el derecho humano básico de acceso a una vivienda digna y adecuada, habremos de optar por una vía alternativa. Otra solución. Pongamos por hipótesis que nos inclináramos por una acción más contundente respecto de este particular, y demandáramos la intervención directa de las instituciones públicas, quienes debieran, a nuestro entender, establecer unos precios máximos relativos de alquiler y venta a razón de la consideración ponderada de determinados factores; en otras palabras, una tasación objetiva, que obvia los aspectos subjetivos (plusvalías y rentabilidad del inmueble), en base a unos coeficientes de ponderación debidamente regulados.

Podríamos ver comprometidos, sin ir más lejos, principios constitucionales como el de la libertad de empresa - artículo 38 Constitución Española - así como todo el conjunto normativo relacionado, desde la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia hasta la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley

2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, pasando por la normativa autonómica afectada, por no hablar de la normativa comunitaria involucrada en todo ello.

Ciertamente, hay ocasiones en los que la realidad se impone y hace que determinadas pretensiones puedan pasar por utópicas - cuestión que debiéramos moderar por el bien del conjunto -, y esto a pesar de las específicas llamadas de atención de la Declaración de Vancouver y la Declaración de Estambul.

Ello no significa que ciertas reivindicaciones políticas que conforman el contenido del derecho a la ciudad deban quedar en el olvido, sino que éstas han de ser adaptadas a la realidad que enfrentan en aras a facilitar su materialización jurídica, y por ende, su materialización práctica; es éste un proceso de cambio que, en ningún caso, puede pretenderse que tenga lugar de la noche a la mañana. Recuperamos, en estos momentos, las mencionadas Carta Europea y Carta Mundial.

Ambas cometen el error de describir una realidad apocalíptica sobradamente conocida por todos y demandar de forma vacua una compilación de exigencias que no representan ninguna novedad, por clásicas en autores de mediados del siglo pasado, perdiendo la oportunidad de concretar alternativas realistas en un discurso positivo - ¿qué es lo que debemos modificar y cómo?, en contraposición al ¡exijamos el qué; poco importa el cómo! -.

Hablar con responsabilidad del derecho a la ciudad requiere, en consecuencia, un ejercicio previo de madurez reivindicativa y visualización jurídico-práctica de su contenido, comenzando por sus pilares o principios más básicos; nos servimos, para ello, de la misma lógica seguida hasta el momento:

Hábitat urbano - vivienda y servicios públicos - (ii). Tras la lectura de la Carta Europea, podemos advertir una gran diferencia en el grado de profundización que alcanzan los discursos ofrecidos en relación a la vivienda y los servicios públicos. El nivel de detalle respecto de la primera es, simplemente, inexistente, mientras que las alusiones a los segundos son, probablemente, excesivas.

Resulta mucho más sencillo para cualquier institución de gobierno comprometerse con aquello que le es de directa gestión, en lugar de garantizar cuestiones tales como la vivienda, pertenecientes al ámbito de promoción y desarrollo privados - hemos hecho referencia con anterioridad a la escasa capacidad de influencia del modelo residencial de promoción pública -. En relación a esta última, cuanto más se alcanza es a invocar lo que nos ha sido repetido una y otra vez:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre” (art. 16.1. Carta Europea).

Y aún seguimos sin saber cómo es ello posible. Ésta hubiera sido una maravillosa ocasión, como cualquier otra anterior, para analizar la situación del mercado residencial europeo y haber perfilado soluciones en contexto, no tan radicales como las aventuradas páginas atrás, sino más propicias al cambio moderado, más reflexionadas.

El mercado residencial europeo, en alusión a la vivienda libre, ha crecido siempre bajo una misma lógica, *laissez-faire*, desarrollada en dos contextos muy distintos, el que está distorsionado por elementos terceros y el que no lo está. Nos referimos a los diferentes incentivos procedentes bien de entidades particulares - véase, bancarias - o bien vía normativa, aunque en última instancia, aquéllas se encuentran directamente condicionadas por éstas.

A decir verdad, muy atrás quedan los tiempos en los que no se influenciaba el alquiler o compra de vivienda. Desde que el sector inmobiliario supuso uno de los principales motores para las economías occidentales, éste se ha visto dirigido en una u otra dirección combinando iniciativas que animen el crecimiento del país con iniciativas tendentes a paliar las repercusiones sociales que ello conlleva. Y ésta es la realidad con la que hemos convivido hasta la actualidad. Resta por observar todavía, no obstante, la interrelación existente entre la evolución de la vivienda y las problemáticas sociales asociadas a la misma, descubrir los distintos puntos de inflexión negativos y proporcionar correcciones que impulsen un cambio en la correcta dirección, cuestiones que aplazamos para los capítulos siguientes.

En relación a los servicios públicos, la Carta Europea dispone,

“Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder libremente a los servicios municipales de interés general. Para ello, las ciudades signatarias se oponen a la comercialización de los servicios personales de ayuda social y velan para que existan servicios fundamentales de calidad a precios aceptables en otros sectores de los servicios públicos” (art. 12.2. Carta Europea).

Observemos cómo, ante la ausencia de una voluntad real de cambio, el lenguaje populista ocupa su lugar. La Carta Europea confunde calidad de servicio con accesibilidad, y niega de raíz la posibilidad de regular la comercialización privada de los servicios personales de ayuda social, siendo más flexible respecto del resto, en referencia a los *“servicios fundamentales de calidad a precios aceptables en otros sectores de los servicios públicos”*. Sin mayor explicación, parece deducirse que, en opinión de los firmantes, son las instituciones públicas las únicas capaces de gestionar ciertos servicios públicos y respetar los intereses colectivos, cuando bien es conocido por experiencias recientes en el tiempo, que los conceptos *gestión pública, calidad e interés general* no siempre van unidos.

Y es que se torna peligroso cuando el populismo se convierte en nuestro lenguaje habitual. Perdemos rigor y seriedad, restamos importancia al propio hecho reivindicado, por demagógico, y justificamos lo existente en lugar de propiciar su cambio.

“Las autoridades municipales velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda – pública – y equipamientos de barrio para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinción por razón del nivel de ingresos. Dichos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para los sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad, y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia, en particular de la violencia doméstica, malos tratos, y para las que intentan salir de la prostitución” (art. 16.2. Carta Europea)

Y, ¿qué hay de los desempleados, de los jóvenes sin posibilidad de independencia, o los disminuidos psíquicos? La lista podría continuar, y seguiría sin tener sentido alguno enfatizar la asistencia pública a determinados sectores de la población. Los servicios de interés general son una cuestión que concierne al conjunto de la sociedad, sin distinción ni excepción.

En realidad, proclamar el derecho al hábitat urbano es sencillo, incluso simple: todo urbanita tiene derecho a una vivienda digna, localizada en un entorno urbano adecuado. Materializarlo, tal y como lo concebimos, es harina de otro costal. Buscar solución a la vivienda no es tarea fácil y generar ámbitos urbanos de calidad requiere un grado de voluntad colectiva que queda lejos del demostrado hasta el momento.

Desarrollo participativo de las comunidades urbanas (ii). La ciudad es un hecho dinámico y plural, y como tal, requiere de la participación de todos los agentes implicados.

“Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general” (art. 1.4. Carta Mundial).

Es ésta una conclusión que parece clara en nuestros ordenamientos jurídicos desde finales del siglo pasado. La cuestión está en dilucidar qué se entiende - o debiéramos entender - por participación. Nosotros lo hemos denominado *diálogo permanente*, valiéndonos de la expresión referida en la Declaración de Estambul.

“Las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos de iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano” (art. 3.1. Carta Mundial)

Por supuesto, cada individuo merece el respeto de ser identificado como tal, y en consecuencia, oído y escuchado. Sin embargo, es de justicia reconocer que hoy por hoy no es posible. Como bien advirtió Antoni Domènech, para maximizar los fines primero han de maximizarse los medios; luego, siendo realistas respecto de los medios con los

que ordinariamente contamos, partiendo de éstos, hemos de procurar alcanzar el mayor objetivo posible⁴⁸.

En este sentido, la conceptualización de las asociaciones, organizaciones y plataformas civiles - la sociedad asociada - como altavoz de la sociedad urbana con las que interactuar es una vía de actuación que no se ha explorado suficientemente.

La sociedad asociada se define como el conjunto de conjuntos de población que, conciliando en intereses, se mueven en una misma dirección. Comprender la sociedad como un conjunto de conjuntos es infinitamente mucho más realista, y por ende, práctico, que como un conjunto de individualidades. En cierto modo, nos mostramos partícipes de la concepción de sociedad que autores como el mencionado Herbert Spencer nos sugieren: “(...) *es razonable considerar a la sociedad como una entidad, porque, aunque formada de unidades discretas, la permanencia de las relaciones que tienen lugar entre ellas implica una cierta condición de conjunto concreto del agregado que forman*”⁴⁹.

El quid de la cuestión es, sin embargo, si, en la actualidad, dicho asociacionismo es un hecho de relevancia suficiente. Si nos adentramos en el estudio de esta materia podemos encontrar análisis cruzados y contrapuestos, y versiones con infinidad de matices y detalles que sugieren conclusiones de todo tipo. No parece estar claro, por tanto, que el asociacionismo en las democracias occidentales, incluidos España⁵⁰ y Reino Unido, sea un activo en nuestro tiempo.

Sin embargo, es éste un asunto que poco importa a nuestros efectos. Si realmente no existe un tejido asociativo de relevancia en nuestros municipios, no es excusa para no reconocer la validez de lo que aquí se expresa, y es que, lejos de ser un argumento en favor del status quo, supone una motivación para exigir políticas activas que remedien esta situación.

⁴⁸ DOMENECH, ANTONI. *De la ética a la política*. Crítica. Barcelona. 1989.

⁴⁹ SPENCER, HERBERT. *¿Qué es una sociedad? Una sociedad es un organismo*. REIS – Revista española de de investigaciones sociológicas N° 107. 2004.

⁵⁰ Podemos encontrar opiniones en todos los sentidos en MORALES, LAURA. *¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España*. Revista Española de Ciencia Política. N° 13. 2005.

.....

De este modo, damos por conocida la esfera política del derecho a la ciudad, y es así que debemos ser precavidos a la hora de expresar su contenido jurídico, pues éste habrá de distar mucho de las grandes palabras, a diferencia de las citas anteriores, acercarse a la realidad normativa existente y ofrecer alternativas viables y susceptibles de ser materializadas. Lo contrario no conducirá sino a la frustración del propio derecho.

Nos volvemos a preguntar, ¿qué formulación jurídica da mejor cabida al derecho a la ciudad? La respuesta es aquélla que sea respetuosa con las dinámicas jurídicas actuales e introduzca paulatinamente cambios normativos bajo estrictos parámetros de evolución. Los principales puntos a tratar son aquéllos que se han destacado a lo largo del presente apartado - hábitat urbano, desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos y desarrollo participativo de las comunidades urbanas -, y que también habrán de orientarnos a lo largo de las próximas páginas.

1.3. El derecho a la ciudad. Una realidad urbanística.

El concepto *urbanismo* es tan complicado de definir como lo puede ser cualquier otro concepto que hayamos tratado con anterioridad, a saber y por ejemplo, la *ciudad* y su dependencia respecto de la voluntad de quien la crea, o, la *ciudadanía* y las novaciones doctrinales consecuencia de la presión de cambio ejercida por las problemáticas sociales de nuestros días.

A quien nos cuestione *qué es urbanismo* habríamos de responder, o mejor, preguntar, *desde qué ciencia y a qué época* se refiere. La volatilidad práctica del concepto a lo largo del tiempo es un fenómeno cuanto menos sorprendente, bastante común en nuestra lógica de las cosas, y directamente vinculado al desarrollo de una eventual visión colectivista de los espacios y edificios de uso y función públicos.

Urbanismo es espontaneidad funcional. Origen de los asentamientos urbanos. Partimos de la idea de que no existe la ciudad anárquica, casual o no-planificada - recordemos nuestra concepción de ciudad como elemento funcional -. Es más, todo asentamiento humano esconde un razonamiento urbanístico, o aún mejor, de tendencia

urbanística, si tenemos en cuenta que no todo asentamiento humano puede considerarse urbano dada sus dimensiones, composición y desarrollo, aunque vocacionalmente tienda a ello; es un hecho probado que toda comunidad tiende a asentarse y, una vez enraizada, se desarrolla persiguiendo mayores cotas de bienestar y riqueza, tanto individuales como colectivas.

No existe otro razonamiento que justifique nuestro carácter gregario y social. El hecho de que diferentes culturas a lo largo y ancho del mundo, aun sin conexión ni conocimiento de la existencia unas de otras, hayamos evolucionado hacia extremos semejantes en términos de comunidad y sedentarismo, alimenta la idea de un instinto común de mejora y progreso, y al parecer, hemos encontrado en los asentamientos humanos - y más en concreto, urbanos - la mejor vía para lograrlo. De hecho ¿cómo iba a poder ser de otra manera? Hemos de tener en consideración que de ninguna otra forma sino a través de aquéllos hubiéramos alcanzado el nivel de desarrollo con el que contamos en la actualidad, con sus pros y contras, ventajas y desventajas que bien pudieran merecer su propio trabajo de investigación. Un futuro que, obviamente, no estaba en la mente de nuestros antepasados pero que, en cualquier caso, formaba parte de su instinto de evolución.

Muestra de tal instinto son las iniciales ciudades orgánicas, distinguidas por su diseño con lógica geográfica, y por lo tanto, irregular y no-geométrico. Su fundamento radica en la espontaneidad de superar problemas presentes, obviando un proyecto a futuro. De hecho, no podremos hablar en estos términos en tanto en cuanto no exista una forma de gobierno-director (en contraposición a las ancestrales formas de gobierno-consultor), y ésta será, precisamente, la característica que distinga aquéllas de nuestras ciudades sujetas a planeamiento.

Entre tanto, las montañas y los ríos, la cercanía del mar o el refugio de los valles de interior marcaban las ubicaciones y, a posteriori, el desarrollo - no solo físico, sino a todos los niveles - de nuestros conjuntos humanos. Y ello ha sido así desde que las primeras ciudades como Jericó o Ain Ghazal, en el oeste de Asia, alzaron sus muros unos 7.000 años a.C.

Habrá, sin embargo, quien discuta esta última observación: sin previsión o plan a futuro, no existe urbanismo. Nada más lejos de la realidad, y ciudades como las mencionadas anteriormente lo prueban.

Según señalan los últimos estudios, la ciudad de Ain Ghazal⁵¹ llegó a contar con una población de unos 2.500 - 3.000 habitantes y una distribución comercial interior muy fructífera en la época, aunque sus  r genes fueron, no obstante, mucho más humildes. Ain Ghazal comenzó siendo un pequeño conjunto de, aproximadamente, unas dos hectáreas de extensión que creció hasta alcanzar las cinco hectáreas en tan sólo 600 o 700 años, y posteriormente, unas quince hectáreas en su momento más álgido, 300 años después. Hemos de tener en cuenta que la vida de Ain Ghazal fue de unos 2.500 años y que el crecimiento medio en aquella época no puede ser comparado con ningún dato conocido en la actualidad. El desarrollo de ésta no puede sino calificarse de asombroso cuando imaginamos una explosión demográfica de aproximadamente un 700% en menos de mil años y adentrados en la prehistoria.

Consecuencia de ello, surgen nuevos problemas, en especial, de alta densidad poblacional que dio lugar a dificultades de abastecimiento de productos básicos, que, junto con un empeoramiento de las condiciones climatológicas de la zona, fueron las causas del decrecimiento de la actividad económica de la ciudad, y en consecuencia, el abandono físico de la misma. Este proceso de gloria y colapso, de crecimiento y decrecimiento, tuvo su reflejo arquitectónico y urbanístico.

La distribución de las viviendas en núcleos diferenciados denota una importancia cultural en torno a los conceptos familia y amistad; es decir, mientras que muchas de las construcciones se encuentran tan próximas que no permiten el paso entre ambas - hay incluso viviendas que comparten fachada -, éstas se distinguen físicamente de otros conjuntos de similares características por una separación de varios metros.

Tales barriadas confirman la existencia de una lógica urbanística y, por tanto, una composición espacial determinada. Ain Ghazal servía a un fin último: acoger a una

⁵¹ Ain Ghazal, descubierta en el año 1979, fue objeto de examen en las excavaciones que tuvieron lugar entre 1982 y 1998 por un equipo americano-jordano liderado por Gary O. Rollefson, profesor del Departamento de Antropología del Whitman Collage. Aún sigue siendo objeto de estudio en la actualidad.

sociedad plural que, aun cohesionada, mantenía sub-estructuras de cercanía que permitían la especialización económica y el apoyo laboral de sus miembros, y, en consecuencia, la obtención de excedente, símbolo de prosperidad y riqueza, que se liberaba a efectos de comercialización – por la vía que fuere - con el resto de sub-estructuras.

Por supuesto, estas estructuras eran espontáneas e improvisadas, por no ser planificadas por una autoridad tercera, y corto-placistas, por no representar un proyecto de futuro más allá de una continuidad generacional. Ello no quiere decir, sin embargo, que fueran afuncionales o que debamos negar el calificativo de urbanístico.

Muy al contrario, se trataba de una forma de desarrollo basada en la pura necesidad y en la más básica solución de problemáticas socio-económicas, precisamente, por aquellos que las padecían y que, por tanto, mayor conocimiento ostentaban sobre las mismas. Podríamos calificarlo, si así se quiere, como urbanismo de espontaneidad funcional. Probablemente, el urbanismo más sincero. Dicha dinámica se prolongó en el tiempo hasta bien avanzada la Edad Media, salvando interesantes y excepcionales experiencias por parte de culturas más ilustradas como Roma – o mejor, el Imperio romano –, Egipto o ciertas comunidades musulmanas.

Los orígenes del urbanismo, por tanto, son los orígenes de los asentamientos humanos con vocación de permanencia y progreso - es decir, su gran mayoría -, organización funcional de quienes procuraban un presente mejor para sí y sus comunidades más inmediatas, precarias e incipientes nociones de sociedad que tienen su reflejo físico en la distribución de sus propios espacios. Y es que, como decíamos antes, el desarrollo social del ser humano será lo que marque la lógica de las composiciones urbanas a lo largo de los subsiguientes años. Los espacios públicos son fiel reflejo de ello, al no poderse concebir su existencia sino es en base a una madurez social que justifique la concentración de esfuerzos en la construcción de elementos no privativos y de público uso y disfrute. Bajo esta dinámica, habremos de ver asociada la madurez del desarrollo urbanístico de una comunidad a sus concepciones de sociedad y a la propia madurez de ésta.

Urbanismo es Filosofía. Una utopía renacentista. Alcanzados los siglos XV y XVI, la ciencia urbanística comienza a distinguirse por la imposición de patrones y medidas, hecho muy propio del Renacimiento - no obstante de ser así en términos generales, ha de advertirse la existencia de más tempranas experiencias, como por ejemplo, las que tuvieron lugar en la Inglaterra del siglo XIII durante el reinado de Eduardo I, aunque, en cualquier caso, no fueron éstos sino notables hechos aislados -.

La ciudad recupera la centralidad física e importancia social del espacio público, manifestado a través de la plaza, al tiempo que la distribución residencial deja de ser irregular y da paso a nuevas geometrías. Y decimos que recupera la importancia social del espacio público en honor y justicia a los ejemplos romanos, griegos y musulmanes destacados anteriormente: si bien es cierto que tras su declive y depresión históricas se vivió en el mundo una etapa de nihilismo cultural con reflejo en todos los ámbitos, su Renacimiento tendría por inspiración, precisamente, aquellas primeras experiencias. Ahora bien, muestra de ser una versión renovada, será en este momento, por vez primera, cuando se dé importancia al conjunto urbano, no por parte de la población en general, ha de decirse, sino de ciertos intelectuales vinculados a las estructuras de gobierno y demás autoridades de facto.

Tal es la importancia que adquiere esta materia, que deviene en objetivo de dichos pensadores alcanzar modelos de perfección extrapolables, utopías que concilien la composición física de la urbe, la distribución de sus elementos, y la cohesión y bienestar sociales. Todos ellos provienen del campo de la filosofía y destacan, a nuestros efectos, Sir Thomas More y Tommaso Campanella. Sus ideales urbanos inspiraron a muchas generaciones coetáneas, entre otras, los utopistas españoles. Destacamos estos últimos dado el poderío expansionista de España por aquel entonces. Nuevas tierras, nuevas posibilidades de hacer realidad cuanto se ha escrito. Ejemplo de ello es la primera Ciudad de México, siglo XVI, donde la mano y la mente de Antonio de Mendoza, Vasco de Quiroga y Juan de Zumarraga, entre otros, son más que evidentes: la ciudad humanista. Con una disposición residencial en forma de damero, la ciudad reserva espacios intra-urbanos para hospitales, colegios, y conventos e iglesias. La perfecta conjunción de usos, según los dictámenes de la época.

En referencia a Sir Thomas More, es obligada la alusión a su obra *De optimo reipublicae statu, deque nova insula Vtopiae* (1516). La isla imaginaria de Utopía, a la que debemos el término comúnmente utilizado en la actualidad, representa el ideal urbano y social del pensamiento de la época, y la primera manifestación o reconocimiento de la complejidad de la ciudad, en tanto que contexto del desarrollo político, social, cultural y económico del ser humano. La ciudad, más allá de ser funcional en lo básico, es instrumento que da lugar a lo perfecto.



Fig. 3. Ilustración de la isla Utopía, tal y como lo concibiera el propio Tomás Moro.

Utopía se describe como una isla con forma de luna creciente que, albergando cincuenta y cuatro conjuntos urbanos, dispone geográficamente en el centro de su capital Amaurota. Ésta queda configurada como una ciudad amurallada, defensiva, casi-cuadrangular situada a los pies de una colina y atravesada por un río que abastece de agua a la misma. La idílica distribución de calles y casas recuerda a muchas de las iniciativas que más recientemente han sido promulgadas desde el Nuevo Urbanismo, donde la comunión entre la artificiosidad de la urbe y la naturaleza se convierte en un factor de alta relevancia:

“El trazado de calles y plazas responde al tráfico y a la protección contra el viento. Los edificios son elegantes y limpios, en forma de terraza, y están situados frente a frente a lo largo de toda la calle. Las fachadas de las casas están separadas por una calzada de veinte pies de ancho. En su parte trasera hay un amplio huerto o jardín tan ancho como la misma calzada, y rodeado por la parte trasera de las demás manzanas. Cada casa tiene una puerta principal que da a la calle, y otra trasera que da al jardín. Ambas

puertas son de doble hoja, que se abren con un leve empujón y se cierran automáticamente detrás de uno. Todos pueden entrar y salir en ellas. Nada se considera de propiedad privada. Las mismas casas se cambian cada diez años, después de echarlas a suertes”⁵².

De la lectura de este emblemático párrafo llama la atención las alusiones a la desaparición de la propiedad privada sobre la vivienda, no sólo por las connotaciones político-económicas que de ello se derivan, sino por la concepción de ésta como un elemento más dentro del ámbito urbano. Con independencia de la titularidad que se aplique, la vivienda adquiere en el texto de Thomas More una relevancia simbiótica con su entorno como no habríamos de ver, formalmente, hasta la aprobación de las Observaciones Generales (1991), y, antes, en la literatura de la Escuela de Chicago.

Comparable en importancia y proyección al título del anterior, destacamos *La Ciudad del Sol* (1602; publicada en 1623) de Tommaso Campanella, obra influenciada por su profunda fe religiosa - fue escrita por Tommaso habiendo ingresado éste en la Orden de los Dominicos -. Cuestiones teológicas aparte, la Ciudad del Sol, localizada en la isla de Trapobana, se muestra, una vez más, como la ciudad ideal que da cobijo a la sociedad ideal. Sin embargo, en esta ocasión el hecho urbano no adquiere tanta relevancia como la cuestión socio-política, en la que se incluye nuevamente la negación de la propiedad privada, por lo que no nos extenderemos más allá de su mera mención.

Resulta interesante volver, así, sobre la necesidad idealista tanto de Amaurota como de la Ciudad del Sol. El descontento con la realidad existente es obvio. El hecho a determinar es por qué. La mayoría de los factores que influyen en ello radican en motivaciones políticas y éticas que escapan a la naturaleza del presente. Sin embargo, existe también una cuestión urbanística que inspirará el cambio en la lógica del diseño urbano en adelante: la coherencia del conjunto.

Nuestra forma de vida como ser humano y la forma de vida en la ciudad adquieren un alto grado de complejidad, y anulan funcionalmente las sub-estructuras imperantes hasta el momento. La ciudad se globaliza - en sus relaciones internas y externas con ciudades

⁵² MORO, TOMÁS. *Utopía*. Alianza Editorial S.A. Madrid. 2001. Pág. 120.

terceras - del mismo modo que lo hace su sociedad, y en consecuencia, los problemas y necesidades que de ello se derivan, y las soluciones que por tanto requieren.

Como resulta evidente, por otra parte, ninguna solución globalizada puede darse cuando las dinámicas de desarrollo urbano resultan aún primarias en exceso, y es por ello que dichos autores vuelcan sus esfuerzos en idearios tanto de gobierno como sociales radicalmente distintos de los existentes, superiores en madurez, a la búsqueda de objetivos únicos e igualmente beneficiosos para todos. Urbanísticamente, ello tiene su reflejo último en la concepción del espacio físico: expresamente o no, se niega la ciudad como cúmulo de sub-conjuntos, y se entiende como una sola y única unidad.

Estas nuevas perspectivas fueron incorporadas a nuestros desarrollos urbanos lentamente a lo largo del tiempo y en base a experiencias que servían de ejemplo a las subsiguientes, de forma lenta y pausada. La implantación de tales nuevas lógicas requiere que sean acompañadas de un cambio en la propia sociedad y su desarrollo, como bien hemos explicado. Rara vez tanto cambio ocurre al mismo tiempo, y fueron muchas las experiencias que por aquel entonces se intentaron y fracasaron, entre otras razones, por la incapacidad de comprender la naturaleza del propio proyecto.

Aún hoy en día resultan extrañas, por mencionar recientes proyectos utópicos, teorías como las *phalanstère* de Charles Fourier y, aún más, probablemente, las experiencias prácticas de seguidores de éste tales como las de los norteamericanos Albert Brisbane y Horace Greeley, quienes dieron lugar a poblaciones de régimen utopista actualmente desaparecidas y conmemoradas, hoy, únicamente, por el testimonio de una oportuna placa explicativa.

Por alusiones, brevemente, las *phalanstère* se definen como comunidades urbanas autosuficientes e independientes limitadas en población a unos 1.500 habitantes, en la que todos ellos trabajan cumpliendo un rol en una estructura social que tiene por objetivo último el beneficio del colectivo por encima del individual, sacrificado, llegado el caso, en favor de aquél. Una estructura que, como vemos, no sólo ostenta repercusiones urbanísticas sino que éstas, precisamente, son la consecuencia de determinados ideales socio-políticos.

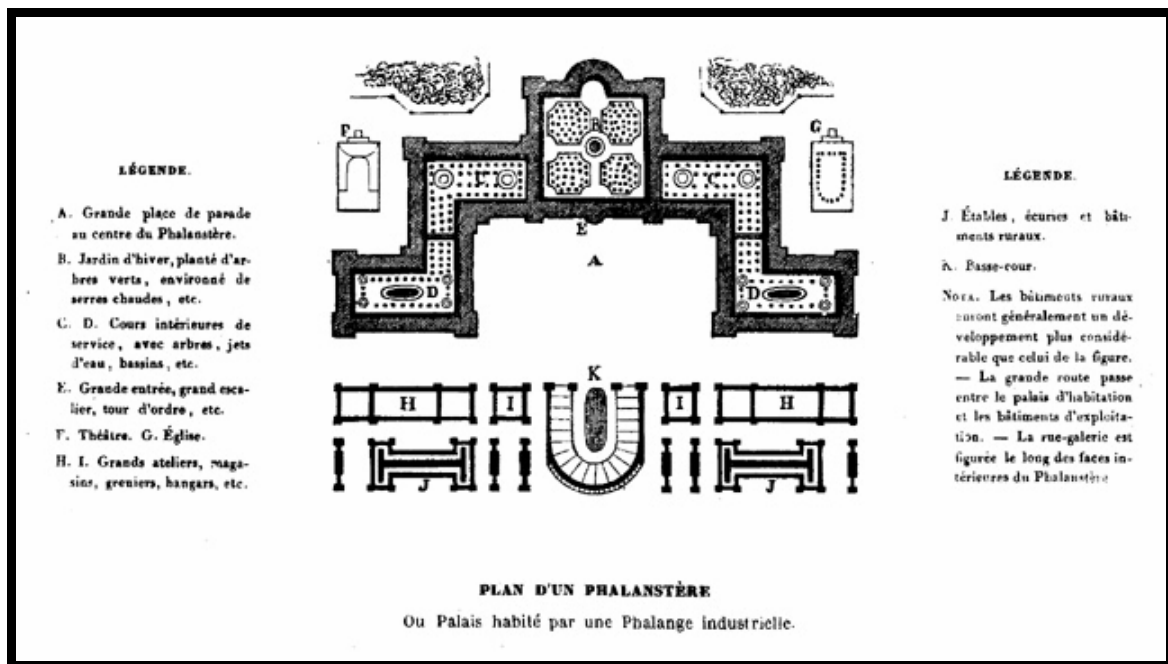


Fig. 4. Plano de un Phalanstère. Charles Fourier.



Fig. 5
 Phalanstère, Monmouth County, EEUU.
 En funcionamiento entre 1843 - 1856.

Huelga comentar lo discutible de su viabilidad, no obstante lo cual, resultaría interesante analizar si tal presunción deviene del propio proyecto o, muy al contrario, de aquella distancia que aleja al pensador del pensado y que ha animado la mención del propio Charles Fourier. Probablemente, un poco de ambos. Los *experimentos* o *experimentos comunitarios* de Bisbane y Greeley a comienzos y mediados del siglo XIX dan debida cuenta de ello. El más importante, sin lugar a dudas, fue el denominado *North American Phalanx* - en adelante, NAF -, fundado en el año 1843 y localizado en las inmediaciones de la ciudad de Nueva York, a tan sólo 42 millas, en Monmouth County, New Jersey. Como si de una empresa de capital abierto se tratara, la NAF aceptaba participaciones de capital no-asociado que, al igual que las participaciones de sus miembros, generaba dividendos a sus titulares. Quizá fue éste el primero de los errores; podemos recordar

cómo Fourier explicaba por qué los intentos socialistas habían fracasado hasta el momento:

*“Si las pruebas socialistas han fracasado, es porque la fatalidad ha impulsado a todos los especuladores a operar con masas de gentes pobres a quienes se somete a una disciplina monástico-industrial, obstáculo principal para el juego de las series”*⁵³.

A pesar del éxito cosechado en sus primeros años, la NAF habría de sufrir, al menos, dos grandes golpes: el primero de ellos, en 1853, cuando un grupo de asociados decide, dadas las discrepancias internas en la gestión del *phalanstère*, abandonar la NAF y conformar la *Raritan Bay Union* en Perth Amboy, también en New Jersey; el segundo, en el año 1854, tras el incendio del molino del que ciertamente dependían. Acusada la mano de obra, sólo restaba acudir a la inversión no-asociada que, desafortunadamente nunca llegó. Alcander Longley, activista político de la época, se refirió a este hecho en dura crítica a Brisbane: *“Pero reunimos a los accionistas solicitando mayores fondos para su reconstrucción. En lugar de proveer, se deshicieron del problema, ¡porque no ofrecía suficientes dividendos!”*⁵⁴. Llegado el momento, decidieron disolverse.

Ciertamente, fueron muchos los errores que se cometieron si lo que se pretendía era llegar a una asociación de estilo fourista. No se cumplieron la mayor parte de los principios básicos. N. C. Meeker, miembro de la *Trumbull Phalanx*, escribió en el New York Tribune el 3 de Noviembre de 1866: *“En general, el ser humano no está preparado. La Asociación es para el futuro”*⁵⁵.

Urbanismo es Arquitectura. La respuesta a una necesidad. Llegados los años 1920', surge la necesidad de producción de ciudad. Se precisa de la urbe con urgencia, a un costo razonable y un precio de comercialización medio, apto para el gran público.

La Primera Guerra Mundial (1914 - 1918) dejó un balance terrorífico en gran parte de Europa. En Francia, sin ir más lejos, las consecuencias fueron más que notables; se

⁵³ FOURIER, CHARLES. *El falansterio*. Ed. Godot. 2009.

⁵⁴ NOYES, JOHN HUMPHREY. *History of American Socialisms*. Hillay House Publishers. New York. 1961. Pág. 496. Texto Original: “But we called the `money bags` (stockholders) together for more stock to rebuild it. Instead of subscribing more, they dissolved the concern, because it didn't pay enough dividend!”.

⁵⁵ NOYES, JOHN HUMPHREY. *History of American Socialisms*. Hillay House Publishers. New York. 1961. Pág. 507. Texto Original: “Generally men are not prepared. Association is for the future”.

contaban por decenas los pueblos y ciudades destruidos durante el conflicto - destacan Beaumont, Cumières, Louvemont, Ornes y Vaux, entre otros - comunidades que, en su gran mayoría, nunca llegaron a reconstruirse, obligando un éxodo masivo a las grandes ciudades contiguas. Como cabe imaginar, muchos de ellos se desplazaron a París, una ciudad inestable en una época de inestabilidad⁵⁶. Las concepciones urbanísticas de entonces no alcanzaban a resolver los nuevos problemas que de ello se derivaban. Se requerían técnicas más ágiles y de más sencilla implantación, pero sin renunciar a la oportunidad que suponía experimentar nuevas dimensiones de planeamiento y nuevas estructuras de ciudad, precisamente alimentadas, en muchas ocasiones, por las aspiraciones utópicas y unitarias manifestadas en páginas anteriores.

El taylorismo, o Administración Científica, se define como el método de maximización “*del ratio output - input, beneficio - coste*”⁵⁷. Según definió el propio Frederick Winslow Taylor, “*la administración racionalizada (...) conlleva la producción óptima*”⁵⁸. Pensemos que nos encontramos en un contexto fabril y económicamente frágil a finales del siglo XIX - comienzos del siglo XX -, en el que las grandes inversiones, aun cuando no existía una gran competencia, no siempre generaban grandes resultados.

Su popularidad no se hizo esperar - no en vano, su implantación alcanzó todos los sectores conocidos, incluido el urbanismo - y la Europa del momento vio en ello una completa revolución mental, toda una fuente de inspiración, el sueño capitalista, también para los arquitectos.

De este modo, el urbanismo pasó a convertirse en la disciplina de generación de ciudad basada en métodos de eficiencia económico-social de producción *low-cost*. Y es que el aspecto social - en especial, la escasez de vivienda - representaba una parte importante de este movimiento, entre los que destacan Loucheur o el mencionado Le Corbusier,

⁵⁶ Resulta interesante la página web dedicada a estos pueblos y ciudades franceses castigados por la I Guerra Mundial, “Los pueblos destruidos” – “Les villages détruits”. <http://www.lesvillagesdetruits.fr/>

⁵⁷ MCLEOD, MARY. *Architecture or Revolution: Taylorism, Technocracy and Social Change*. Art Journal Vol. 43 N°2 – Revising Modernist History: The Architecture of the 1920s and 1930s –. 1983. Pág. 133. Texto Original: “His objective was to maximize the ratio of output to input, benefits to cost”.

⁵⁸ MCLEOD, MARY. *Architecture or Revolution: Taylorism, Technocracy and Social Change*. Art Journal Vol. 43 N°2 – Revising Modernist History: The Architecture of the 1920s and 1930s –. 1983. Pág. 133. Texto Original: “(...) rationalized management, he believed, would bring optimal production”.

quien escribiera: *“La cosas no se revolucionan haciendo revoluciones. La verdadera revolución radica en la solución de los problemas existentes”*⁵⁹.

La cuestión, por tanto, era ganar tiempo al tiempo. Otras ciencias quedaban al margen, aunque es necesario matizar que en ningún caso se restaba importancia a las mismas, al menos, cuanta importancia pudieran ostentar per se en aquel momento. *L'Esprit Nouveau*, el gran magazine racionalista de la época, lo expresaba del siguiente modo:

*“Unos pocos de nuestros lectores se sorprendieron ante el interés mostrado por l'Esprit Nouveau en materias económicas y sociológicas. L'Esprit Nouveau quiere ser el gran Centro de unión para la gente que piensa...que no puede sino darse cuenta que en estos días y tiempos todas las ciencias son, más que nunca, de gran relevancia y que cuestiones intelectuales y espirituales se encuentran estrechamente relacionadas con nuestra situación social”*⁶⁰.

Todo ello, sin embargo, se canalizaba a través de la arquitectura, la ciencia madre. Bajo esta dinámica de practicidad constante no había cabida para mayores consideraciones. Era bienvenido, como se deduce de la cita anterior, todo aquello que procediera de ciencias terceras, lo cual no quiere decir, a tenor de la cita siguiente, que fueran a restar protagonismo a estos arquitectos que, quizá con cierta insolencia, estaban convencidos de que sin su intervención nada podría avanzarse en la solución de los problemas presentes y futuros, lo cual resulta bastante obvio, bien pensado. Lo que no supieron apreciar, lamentablemente, es aquello que veremos páginas más adelante y que tendría su mayor auge vindicativo dos o tres décadas después: que el diálogo entre distintas ciencias aplicadas al urbanismo no es un acto de rivalidad sino de complementariedad transdisciplinar que da lugar a una mejor y mayor comprensión del hecho urbano y, en última instancia, del urbanismo.

⁵⁹ LE CORBUSIER. *Urbanism*. Editions Crès. París. 1925. Traducido al inglés en ETCHELLS, FREDERICK. *Le Corbusier, The City of Tomorrow and Its Planning*. John Rodker. Londres. 1929. Texto Original: “Things are not revolutionized by making revolutions. The real revolution lies in the solution of existing problems”.

⁶⁰ NDLR. *Wilson et l'humanisme français*. L'Esprit Nouveau N° 11/12. París. Pág. 1223. en MCLEOD, MARY. *Architecture or Revolution: Taylorism, Technocracy and Social Change*. Art Journal Vol. 43 N°2 – Revising Modernist History: The Architecture of the 1920s and 1930s –. 1983. Texto Original: “A few of our readers were surprised that l'Esprit Nouveau showed interest in economic and sociological questions. L'Esprit Nouveau wants to be the great Review of connection for people who think, ... who can not but realize that in this day and age all subjects are more than ever of great relevance and that intellectual and spiritual questions are closely related to the social situation”.

*“Hoy, crear o reconstruir una ciudad es sin duda una cuestión de economía nacional, ¡pero es también arquitectura! Sanear una región de población sobre-densificada, unir las orillas de un río con un puente, es arquitectura. Planear convenientemente un área, estudiar las costumbres sociales de sus habitantes y las necesidades que faciliten el empleo, su educación, su descanso - esto es, involucrarse en su psicología individual y colectiva - es también arquitectura”*⁶¹.

Pronto descubriría también el movimiento racionalista, no obstante, que, más allá de los propios errores cometidos, había un factor que no habían tenido en cuenta en su predicción a futuro: la demagógica utilización de la mentalidad de producción al servicio de la especulación sobre el hecho urbanístico. Fue éste un momento más que propicio para la tan malintencionada *ganancia de pescadores*. La necesidad desarrollista atrajo visión de negocio tanto de particulares como de instituciones públicas y dio lugar a un escenario de estancamiento en el que, por un lado, no se avanzaba en la resolución de tales problemas - los nuevos desarrollos atendían a la necesidad de techo y no a la necesidad de hábitat urbano - y, por otro lado, se causaban problemas endémicos que ahora vemos complicado solventar - en alusión a fenómenos referidos antes como el *zoning*, entre otros -.

Podemos enumerar incontables ejemplos que ilustran estas afirmaciones. Por todos ellos, valgan las siguientes referencias a Brasilia, capital de Brasil; sin duda, uno de los mejores ejemplos de que (a) ninguna comunidad es tal sin su precedente histórico-orgánico, pues, sueños al margen, las utopías no pueden ser impuestas más allá de lo que el propio colectivo social admite, y que (b) las actuaciones urbanísticas que animan el beneficio de sus promotores acaban por arruinar las repercusiones ventajosas que pudieran preverse para el conjunto.

Brasilia fue, aun incluso antes de su construcción, un evento histórico: la conformación, no sólo de un núcleo urbano, sino de toda una capital de Estado ex nihilo. Tal

⁶¹ DERVAUX, ADOLPHE. *Le Beau, le vrai, l'utile et la réorganisation de la cité*. La Grand Revue 90 N° 584. 1916. Pág. 36. en MCLEOD, MARY. *Architecture or Revolution: Taylorism, Technocracy and Social Change*. Art Journal Vol. 43 N°2 – Revising Modernist History: The Architecture of the 1920s and 1930s –. 1983. Texto Original: “Now to create or reconstruct a city, is assuredly an issue of national economy, but it’s also architecture! To sanitize a tightly populated region, to join a river’s banks with a bridge, that’s architecture. To plan conveniently a locale, to study the inhabitant’s social customs and needs to ease their labour, their education, their rest – that is, to involve oneself with individual and collective psychology – that’s still architecture”.

responsabilidad se depositó sobre el proyecto diseñado por Lucio Costa, quien recibiera posteriormente la colaboración de Oscar Niemeyer, dos ilustres personajes en la historia urbanística y arquitectónica del país carioca.

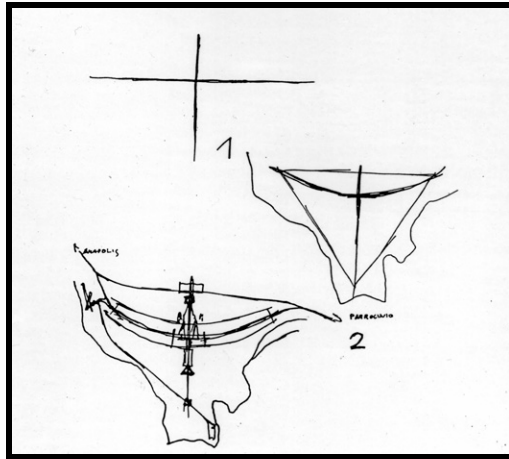


Fig. 6. Plano Pilôto de Brasília. 1957.

El resultado fue una urbe aviforme fundada en el año 1960 y, aproximadamente y en la actualidad, de 5.800 km² y más de dos millones y medio de habitantes, notablemente superior a las predicciones iniciales del propio proyecto que no pretendía albergar a más de medio millón de personas.

Bajo la concepción racionalista de la que tanto Costa como Niemeyer son hijos, éstos planificaron una ciudad, Brasília, con una distribución funcional de espacios oportunamente equipados. Muestra de ello es la autosuficiencia de sus ámbitos habitacionales, aunque son muchas las críticas que postmodernistas de entonces y ahora vierten sobre el distanciamiento de estos núcleos respecto de aquéllos de administración y trabajo, y la artificialidad generalizada de la propia urbe. A la misma achacan problemas estructurales tales como el exceso de tráfico, la ausencia de espacios peatonales, las desigualdades sociales imperantes y la falta de hogares para la totalidad de sus habitantes.

Sin embargo, resulta injusto e injustificado, una vez más, focalizar la crítica sobre el ideólogo dejando impune al ejecutor. Tanto Costa como Niemeyer albergaban una imagen de Brasília muy distinta de la que conocemos en la actualidad, un sueño utópico, y por tanto erróneo, es cierto, pero en cualquier caso, bien diferente de aquello

que, con posterioridad, tuvo a mal desarrollarse. Tan sólo hace falta recordar que, originariamente, Brasilia fue diseñada para albergar a una quinta parte de su población actual. Una sobreocupación espacial que deja entrever problemas de desarrollo y gestión urbanísticos más allá del propio diseño. Al respecto, resulta interesante apuntar para la reflexión las siguientes opiniones de Madhu Sarin y Claudio Acioly, críticos con el planeamiento y diseño de esta ciudad:

*“(...) como ocurre con las economías de mercado, la planificación urbana ha consistido en la imposición de un marco de normas, presentado como neutral, y legitimado por el hecho de estar constituido en defensa del interés “público”. Sin embargo, en el urbano Tercer Mundo, caracterizado por extremas desigualdades sociales y económicas, no es difícil mostrar que la neutralidad es un mito”*⁶²; afirmación de Madhu Sarin que Claudio Acioly completa del siguiente modo:

*“En realidad, la estrategia de planeamiento (de la ciudad de Brasilia) dio prioridad a un incremento en la producción y la maximización de los ratios de producción y acumulación de capital, al margen de las agudas desigualdades económicas ya existentes entre grupos sociales y los serios problemas de distribución de riqueza”*⁶³.

Y, sin embargo, no es menos cierto que, al margen de tales opiniones, el diseño de Brasilia apuntaba a una ciudad de irradiación que exportara acción y riqueza a sus poblaciones contiguas, y no, como ocurrió con posterioridad, a una ciudad de concentración, principal causa para la atracción de población en exceso y, en consecuencia, de la destrucción de la actividad agrícola de los núcleos del entorno, convertidos en ciudades medias de la noche a la mañana sin ningún tipo de economía local, ciudades dormitorio que no respetan unas calidades habitacionales medias, dependientes de la metrópoli – Brasilia – y sobrecogidas por problemáticas sociales derivadas de tal situación que ni se sabe ni se pueden solventar.

⁶² SARIN, M. en ACIOLY, CLAUDIO (Jr.). *Brasilia, from Plan to Metropolis: a critique from the perspective of low income housing policies*. Draft working paper. 1992. Texto Original: “(...) as practised in market economies, urban planning has consisted of the imposition of a framework of rules, presented as being neutral, and legitimized on the grounds of being in the “public” interest. However, within the urban Third World, characterized by extreme social and economic inequalities, it is not difficult to show that the neutrality is a myth”.

⁶³ ACIOLY, CLAUDIO (Jr.). *Brasilia, from Plan to Metropolis: a critique from the perspective of low income housing policies*. Draft working paper. 1992. Texto Original: “In reality, the planning strategy (...) gave priority to an increase in production and the maximization of the rate development and capital accumulation, and it disregarded the sharp economic inequalities already existing among social groups and the serious problems of the distribution of wealth”.

Vemos en Brasilia, en definitiva, una ciudad que achaca las inconveniencias de ser una urbe sin pasado, sin haber cubierto, como aquí se defiende, las necesarias etapas precedentes, al tiempo que sufre, también, dada la lógica de su desarrollo, las desventajas de las etapas especulativas que abordamos a continuación.

Urbanismo es Beneficio. La especulación sobre el hecho urbanístico. Entender el urbanismo como un instrumento económico de generación de riqueza no es una cuestión nueva en nuestros días. Entender el urbanismo como un instrumento de enriquecimiento particular en detrimento de los intereses colectivos, aun escudándose en estos mismos, resulta más reciente.

El agravio que ello supone resulta mayúsculo, no sólo por las evidentes consecuencias de empobrecimiento generalizado, sino por la interrupción histórica, cuando no negación de la evolución en la concepción de los asentamientos urbanos y las estructuras sociales. El desarrollo de ciudad se ha convertido en una fuente de ingresos en sí mismo, en lugar del medio a través del cual lograr el hábitat propicio donde los urbanitas desarrollan su vida a todos los efectos, también el económico. Se ha privado a aquéllos de su identidad ciudadana; ahora somos todos clientes.

¿Qué compramos? Compramos entorno, compramos calidad de vivienda, compramos proximidad, compramos tendencia, moda o prestigio social, compramos margen de beneficio, compramos formar una familia, o por el contrario, compramos independencia y desarrollo personal. Compramos, en general, la posibilidad de tener una vida a nuestra medida, a nuestro buen saber y entender. Un producto complejo, variable y altamente demandado, que, en consecuencia, conlleva un alto precio.

Sin embargo, hemos de aclarar, nada de ello sería posible si no es a través de dos factores sobradamente conocidos: la irresponsabilidad y negligencia de las autoridades y organismos públicos y la intervención de la iniciativa privada en desarrollo del planeamiento. Y es que, a veces, parece que olvidamos que el desarrollo urbanístico, aun incluso en nuestros días, es un acto de titularidad pública.

En este sentido, nuestras autoridades administrativas y de gobierno ostentan una gran responsabilidad. Lamentablemente, existen innumerables casos de corrupción que

prueban un alto nivel de degradación moral sin mayores justificaciones posibles. Sin embargo, resulta interesante resaltar en estos momentos los casos de negligencia derivados de una errónea concepción del *interés público* aplicado al urbanismo.

En épocas recientes se ha entendido que los desarrollos urbanos respetuosos con el *interés público* son aquéllos que se muestran comprensivos con las necesidades básicas y estandarizadas de su población usuaria, al tiempo que se genera riqueza para las arcas públicas vía impositiva. No podemos estar más equivocados.

El *interés público* no sólo es complicado de definir, sino que resulta imposible. Cuanto se puede decir es que, ligado al concepto *función*, una vez averigüemos ésta, podremos conocer aquél. El *interés público*, o como hemos venido denominando, *intereses colectivos*, es, si acaso, el respeto armónico a un conjunto de concepciones de ciudad en un momento preciso y determinado.

Los estándares urbanísticos son, con toda probabilidad y sin ningún género de duda, el mayor error cometido en relación a este particular, agravado por el alto grado de desigualdad que, consecuencia de reiteradas equivocaciones precedentes y demás factores a considerar ajenos al urbanismo, reinan en nuestras ciudades. Sea por motivos de raíz, sea por motivos de consecuencia, es fácil comprender que no pueden estandarizarse soluciones, y es que, si el punto de partida no es el mismo, no pueden ofrecerse por igual las mismas posibilidades de desarrollo. Como bien expresara Nietzsche, *igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales*.

De hecho, tal ha sido la experiencia de nuestros entornos urbanos que bien invita a pensar, incluso, que la lógica imperante tras los estándares urbanísticos es, muy al margen del pretendido *interés público*, una combinación de (a) efectismo político y autocensura antiespeculativa, y (b) tecnicismo. Respecto de los primeros, su mera mención supone descalificativo suficiente, por lo que nada más procede añadir. Respecto del segundo, resulta fatídico cuando se muestra al servicio del primero, relegando el factor humano al rol de consecuencia, en lugar de causa. Y es que la fórmula de los estándares urbanísticos no hace sino ahondar en las mencionadas situaciones de desigualdad. Se logra, precisamente, el efecto contrario.

¿Qué ocurre cuando se ofrece a una persona un bien que no necesita? Por lo general, lo infravalora, descuida y acaba convirtiéndolo en un estorbo. Llevado al campo del urbanismo, cuando se ofrece a una colectividad un espacio que, o bien no resulta necesario o su diseño no se ajusta a sus necesidades o características, o bien no se identifica como propio, se infravalora, se descuida y acaba convirtiéndose en un foco de problemas. Es por ello que participamos de cuantos reclaman una reflexión sobre el aspecto humano de la urbe, y no meramente físico. Por supuesto, este discurso es válido tanto para los espacios abiertos - parques, zonas ajardinadas, equipamientos deportivos, etc. - como para los servicios públicos en general: la ineficiencia de estos últimos pasa, en su mayor parte, por su incorrecta utilización.

A todo ello ha de añadirse la escasa conciencia pública de la empresa privada en nuestros días, principal agente de desarrollo urbano, a colación de lo cual, procede hacer mención expresa a aquello que se conoce como Ordoliberalismo o Economía Social de Mercado (ESM) - ha de advertirse, la ESM (término acuñado en el año 1946 por el profesor de economía y político alemán Alfred Müller-Armack) surgió como evolución no enteramente respetuosa, y en ocasiones crítica, con los principios de su antecesor, el Ordoliberalismo (1930'); en lo que a nosotros respecta, no obstante, ambos se utilizarán como sinónimos en interés de una mejor comprensión global, pues sus diferencias de matiz, aquí y ahora, no afectan al contenido de lo que a continuación se refiere -, corriente económico-ideológica protagonizada por la escuela de Friburgo (Alemania, Universidad de Friburgo) y cuyos exponentes más representativos pueden encontrarse en Walter Eucken, Franz Böhm y Ludwig Erhard.

El fundamento de ésta, que hay quien la encuadra como tercera vía equidistante entre el socialismo y el capitalismo, es comprender el sentir colectivo de toda estructura económica que pretenda desarrollarse en el seno de un conjunto social. En este orden de cosas, por tanto, la ESM entiende compatibles, y así lo manifiesta, que las fuerzas económicas se desarrollen en libertad de acción al tiempo que respetan el compromiso que tienen, precisamente, con la sociedad a la que sirven y de la que se sirven.

*“El empresario moderno, el que piensa en el futuro, no puede librarse de una corresponsabilidad con respecto al sistema global, éste tiene que adoptar una opción de política económica que asegure sus posibilidades de actuación en la sociedad”*⁶⁴.

Y es que el bienestar y la prosperidad económica son parte integrante del bien común, que si no es alcanzado plenamente por la iniciativa privada, tendrá que recibir el impulso de la iniciativa pública: *“la libertad política resulta imposible en tanto en cuanto el orden económico conceda poder a unos individuos sobre otros”*⁶⁵.

¿Qué valores se encuentran en controversia, que no en disputa? Fundamentalmente, uno: la libertad de empresa en el seno de una economía de mercado. Apréciase un matiz importante, en esta ocasión hemos obviado el calificativo *social*, lo cual no impide hablar de cierta posición garante por parte de nuestros gobiernos desde mediados del siglo pasado, el Estado del Bienestar.

La diferencia entre ambas posiciones radica en la vía escogida para paliar las desigualdades crónicas derivadas de los sistemas capitalistas. Mientras el Ordoliberalismo apuesta por un mercado de competencia perfecta directamente regulado por las instituciones públicas, de tal forma y modo que evita y previene la propia existencia de tales desigualdades - atacar las causas -, el Estado del Bienestar regula e interviene sobre la sociedad para asistir en la subsanación de aquéllas - atacar las consecuencias -. A efectos prácticos, esta última ha sido la imperante, finalmente, en las democracias occidentales, también respecto de la libertad de empresa; pero, ¿qué se dice en la teoría? Citemos a continuación varios ejemplos.

- Artículo 11.6 de la Constitución de Luxemburgo (1898, última revisión 2009): *“La libertad de comercio e industria, el ejercicio de la profesión liberal y el trabajo agrícola quedan garantizados, bajo los límites establecidos por la ley”*⁶⁶.

⁶⁴ GARCÍA ECHEVARRÍA, SANTIAGO. *Economía Social de Mercado: Actividad privada y pública*. ESIC-MARKET. Mayo – Agosto, 1978.

⁶⁵ AA.VV. *Walter Eucken's Principles of economic Policy Today*. CAWM Discussion Paper N. 49. Aug. 2011. Texto Original: (...) political freedom would prove impossible as long as economic order would grant some individuals power over others”.

⁶⁶ Art. 11.6 Constitución de Luxemburgo (1898, última revisión 2009), Texto Original: “La liberté du comerce et de l’industrie, l’exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi”.

- Artículo 45.3 de la Constitución Irlandesa (1937): “1º. *El Estado favorecerá y, cuando sea necesario, suplirá la iniciativa privada de industria y comercio.* 2º. *El Estado se esforzará en asegurar que la empresa privada es dirigida a asegurar una eficiencia razonable en la producción y distribución de bienes y a proteger al público contra injusta explotación*”⁶⁷.
- Artículo 41 de la Constitución Italiana (1947): “*Será libre la iniciativa económica privada. No podrá, sin embargo, desenvolverse en oposición al interés social o de tal modo que inflija un perjuicio a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana. La Ley determinará los programas y controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda encaminarse y coordinarse con fines sociales*”⁶⁸.
- Artículo 38 de la Constitución Española (1978): “*Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*”.

Ciñéndonos exclusivamente a la letra, no es tan evidente, a nuestro juicio, que las Constituciones de nuestro entorno más inmediato - establecidas por orden cronológico, abarcando cerca de un siglo de historia constitucional europea - prodiguen una capacidad de intervención regulatoria tan débil sobre la libertad de empresa. Cabría hacer, desde luego, una interpretación mucho más extensiva: las empresas, en el seno de la iniciativa privada, pueden desarrollar su ámbito de negocio en las formas y modos que, siendo habilitados por la regulación normativa competente, consideren más oportunos. Siendo dicho ámbito normativo el origen - y no la consecuencia - de la libertad de empresa, tendrá el legislativo mayor o menor capacidad de influencia e intervención sobre ésta según sea necesario en amparo de los intereses colectivos, pues, en ningún caso, el grado de intervención se entiende limitado ni en máximos ni en mínimos.

⁶⁷ Art. 45.3 Constitución Irlandesa (1937), Texto Original: “1º. The State shall favour and, where necessary, supplement private initiative in industry and commerce. 2º. The State shall endeavour to secure that private enterprise shall be so conducted as to ensure reasonable efficiency in the production and distribution of goods and as to protect the public against unjust exploitation”.

⁶⁸ Art. 41 Constitución Italiana (1947), Texto Original: “L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”

No son, por tanto, ni nuestros sistemas urbanísticos ni, mucho menos, nuestros sistemas económicos la causa del desatino generalizado en lo que a desarrollos urbanos se refiere; muy al contrario, más bien podría decirse de la perversión de nuestra concepción de términos tan relevantes como el *interés público*, y el beneficio que propios y extraños, el sistema social en su conjunto, hemos obtenido de su tergiversación interesada, tal y como sugiriera Le Corbusier en un acto de frustración personal y profesional.

“¿Ahora qué? Dilema. El presente sistema social preserva el status quo, se opone a cualquier acción, elimina o rechaza propuestas necesarias para el interés público...cambemos el sistema. Una actuación tal sería calificada de revolucionaria. Hay quien entendería de la palabra `revolucionaria`, `destructiva`. Incierto; lo digo desde un punto de vista totalmente constructivo”⁶⁹.

Urbanismo debiera ser Diálogo. Suma de voces interesadas. Consecuencia de una mala praxis, sea dolosa sea negligente, contamos en la actualidad con infinidad de problemáticas asociadas al desarrollo urbanístico. Nos encontramos en una etapa de la Historia en la que, inspirándonos en las palabras del citado Le Corbusier, debemos evolucionar - preferible a la revolución, propiciar un cambio - por medio de la búsqueda de soluciones.

En este sentido, resulta estrictamente necesario volver a los orígenes que hicieron de los asentamientos urbanos la tendencia evolucionista del ser humano, a los principios de funcionalidad y filosofía que hicieron de la ciudad el instrumento de desarrollo de comunidad que debió haber sido en algún momento.

Para ello es necesario un profundo conocimiento de nuestro objeto de cambio, los núcleos urbanos, conocimiento que tan sólo se adquiere vía diálogo con las comunidades existentes y futuras. Como sabemos, dicha noción data de los años 1950´ y 1960´, y es atribuida a grandes figuras de su tiempo como Lefebvre o Debord. A juicio de éstos, el urbanismo habría de ser – olvidando cualquier connotación política o

⁶⁹ LE CORBUSIER. *The Radiant City*. The Orion Press. 1967. Pág. 8. Texto Original: “Now what? Dilemma. The present social system preserves the status quo, opposes any action, eliminates or rejects proposals both pressing and necessary in the public interest...Let’s change the system. Such an act would be called revolutionary. There are those who would make the world `revolutionary` mean `destructive`. Untrue; it is a completely constructive point of view”.

filosófica en exceso –, la composición certera del espacio y el tiempo de tal forma y modo que permita la experimentación de momentos, situaciones, diálogos colectivos e individuales: serendipity.

Siguiendo el discurso mantenido hasta el momento, el urbanismo habría de ser, en nuestra opinión, la comunicación constante dirigida - el diálogo permanente - en busca de un desarrollo urbanístico estable, evolucionista, constructivo, fiel a los intereses públicos aplicables en cada momento y con vocación de futuro - respecto del espacio y el tiempo -.

Con sumo respeto, nuestra interpretación de los desarrollos urbanos presenta un matiz diferencial importante respecto de la precedente, aun cuando resulta evidentemente inspirada por ésta. La principal distinción radica en los conceptos *colaboración* y *evolución*.

Hemos de comprender que la actualidad dicta sus propios principios y que una postura confrontista respecto de éstos no nos lleva sino al terreno de vencedores y vencidos, un terreno que ya conocemos, sea como vencedores sea como vencidos, y que nada aporta. Dichos principios, eminentemente económicos como sabemos, son origen y motivo de nuestras realidades; sin embargo, también pueden ser origen de la solución a las mismas. Y es que, quíerose o no, son aquéllos con capacidad de actuación quienes poseen capacidad de cambio, en relación a lo cual, es obligación de las autoridades públicas generar regulaciones y normativas que animen, en consecuencia, un cambio que en ningún momento parece posible que vaya a proceder, per se, de tales iniciativas privadas.

Hablar de cambio normativo es una cuestión compleja en nuestros días, aunque no imposible. Recordamos, a este respecto, las menciones a las interconexiones legislativas y regulatorias existentes, lo que justifica la unidad de actuación requerida ante la naturaleza holística del hecho urbanístico y la naturaleza urbanística del derecho a la ciudad.

Urbanismo es sociología, psicología, filosofía, arte, arquitectura, economía y cuantas tantas otras ciencias puedan vincularse; urbanismo es la plataforma que da cobijo a

todas las anteriores, el origen justificativo de todas ellas y la solución a los problemas que de sus estudios se derivan. En tanto en cuanto también lo es el derecho a la ciudad, éste ostenta naturaleza urbanística.

A este respecto, resulta oportuno abordar la transdisciplinaridad, en palabras de Artemio Baigorri, del urbanismo en la actualidad, *“porque - ésta es la cuestión esencial que se plantea - el Urbanismo no puede ser multidisciplinario, sino transdisciplinario”*⁷⁰. No se discute, en estos términos, la pluralidad científica del hecho urbano, sino las barreras infranqueables que ciertas disciplinas se imponen e imponen a ciencias terceras en el estudio del mismo. Según afirma Baigorri, y ésta es una tesis que en estas páginas pretendemos apoyar, conocer los propios límites como rama científica es sabio y coherente; no lo es, sin embargo, mostrarse impermeable al conocimiento procedente de ramas terceras dentro de un mismo ámbito - multidisciplinaridad -. Más al contrario, es necesario *“que cada urbanista procedente de cada una de las ramas sepa embeberse de las demás. Si no lo hace así podrá decir a lo sumo que hace construcción y obra pública, derecho urbanístico, hacienda pública (...) pero en modo alguno podrá pretender que hace Urbanismo”*⁷¹ - transdisciplinaridad -.

Precisamente, lo que aquí se plantea es llamar la atención sobre aquello cuyas consecuencias conocemos por evidentes y probadas a lo largo de la Historia, tal y como se ha reflejado a lo largo del presente apartado. Nos estamos refiriendo a la arrogancia de cada disciplina, generando situaciones de conflicto interdisciplinar, antes que situaciones de colaboración transdisciplinar, calificativo aquél que, por tanto, negamos de origen. Es un hecho probado que cada ciencia procura imponer sus postulados a las demás, al creerse única base posible y válida de una urbanística, y por tanto, única vía de solución a las problemáticas relacionadas con la misma.

El urbanismo es el lienzo que justifica y soporta todas las ciencias que pretendan acercarse a su estudio, colores que conformarán, en su fusión y mezcla, el cuadro que posteriormente expondremos a juicio público. Que éste sea más o menos abstracto o

⁷⁰ BAIGORRI, ARTEMIO. *Del urbanismo multidisciplinario a la urbanística transdisciplinaria. Una perspectiva sociológica*. Rev. Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales N° 104. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medioambiente. Madrid. 1995. Pág. 316.

⁷¹ BAIGORRI, ARTEMIO. *Del urbanismo multidisciplinario a la urbanística transdisciplinaria. Una perspectiva sociológica*. Rev. Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales N° 104. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medioambiente. Madrid. 1995. Pág. 316.

realista dependerá de lo exitoso de dicha mezcolanza o transdisciplinaridad, y de ahí, el resultado de nuestros ámbitos urbanos.

Por supuesto, esto tan sólo es posible a través de la suma de diálogos, diálogo interno y diálogo externo. Tecnicismo social, en otras palabras. El diálogo interno es la conversación técnica y científica plural y pro-activa, constructiva, entre los diferentes ámbitos de intervención en el hecho urbanístico, lo cual proporciona, como resultado, una imagen nítida y completa, coherente y unitaria, del mismo. Sentadas las bases, cada disciplina puede - debe - desarrollar a posteriori su propia línea o parcela de estudio que en ningún caso rivaliza con cuanto sus compañeras tuvieran que decir.

Del éxito de dicho diálogo interno depende el diálogo externo, a saber, aquél mantenido con los diferentes grupos sociales en aras a captar y comprender las demandas y necesidades de los habitantes urbanos, dando respuesta a las mismas vía planeamiento y desarrollo urbanísticos. Ambos, el diálogo interno y el diálogo externo, no exentos de orden y concierto, no son dispuestos aquí en sentido ordinal.

1.4. Aclaraciones finales al derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad es, por tanto, un fenómeno de complicada definición y estructuración teóricas, y de aún más compleja materialización práctica. Respecto de su aspecto teórico, hemos tratado de hacer lo propio en las páginas que preceden. Respecto de su ámbito práctico, procuraremos enfrentar el reto en las páginas siguientes. Sirvan estas conclusiones, por tanto, a modo de entre-actos, que ayude a terminar de sentar una concepción válida del derecho a la ciudad que poder proyectar, posteriormente, en nuestra casuística a estudio.

**La naturaleza transdisciplinar del derecho a la ciudad no contraviene su necesidad jurídica.* Descubríamos la necesidad de intervención de distintas disciplinas, todas aquellas involucradas en el fenómeno urbano, en la constitución del hecho objeto de reivindicación, por ser éste la piedra angular en la que se concentran todas las anteriores, y por ser que todas aquéllas son igualmente relevantes. No obstante, entendíamos al mismo tiempo que poco o nada podría lograrse si no es por la vía del Derecho, en tanto que manifestación jurídica determinante de derechos y obligaciones

inherentes al propio término, el derecho a la ciudad. Y, sin embargo, no hay contrasentido ninguno. Ambas afirmaciones son igualmente válidas: no es el Derecho respecto del derecho a la ciudad, la nueva Arquitectura respecto del hecho urbanístico. No hay en aquél pretensiones absolutistas, sino integradoras y convergentes.

El legislativo se debe mostrar cual conciliador y traductor jurídico que ilustra en letra lo que desde otros ámbitos se muestra con datos y experiencias. El conjunto es reflejo de una impresión común con el mejor de los objetivos, cual es, hacer de la ciudad el escenario social perfecto, en tanto en cuanto la perfección sea un extremo alcanzable.

**La necesidad jurídica del derecho a la ciudad no contraviene su esencia urbanística – causa y consecuencia.* Demostrábamos, en primera instancia, la dificultad de la transposición normativa del derecho a la ciudad, dada su naturaleza plural e interconectada; de igual modo, destacábamos el hecho urbanístico como epicentro de cambio, por serlo *todo*, decíamos. ¿No es esto enfrentar la primera de nuestras afirmaciones con la segunda? No. ¿Superamos, acaso, la complejidad jurídica de aquél por la vía del Urbanismo? La respuesta es sí, siempre y cuando mantengamos nuestro criterio de lo que el Urbanismo significa, y repetimos, suma de disciplinas y suma de diálogos interno y externo. La transdisciplinaridad del hecho urbanístico da respuesta satisfactoria al derecho a la ciudad y transforma, vía normativa, todo aquello cuanto pueda decirse en un hecho jurídico, y por tanto, susceptible de ser materializado, exigido, y, llegado el caso, judicialmente valorado.

“El proceso de urbanización puede verse como un conjunto de relaciones sociales que reflejan relaciones dentro de una sociedad como un todo. (...) El derecho a la ciudad conlleva el derecho a acceso, no sólo a aquello que existe, sino también a transformar la ciudad en una imagen diferente, definiendo nuevos patrones urbanos”⁷².

Dichas transformaciones deben ser, ante todo, realistas, progresivas y nunca rupturistas. Insistimos en este detalle, pues de su respeto depende su validez. Las proclamas maximalistas deben convertirse en objetivos a alcanzar en el largo plazo, proyectos

⁷² UNESCO. BROWN, ALISON and KRISTIANSEN, ANNALI. *Urban policies and the Right to the City. Rights, responsibilities and citizenship*. Marzo, 2009. Pág. 16. Texto Original: “Urbanization can be seen as a set of social relationships reflecting relationships within society as a whole (Harvey 1973: 303-307, 2003). The right to the city entails a right to access – not just to what already exists, but also to remake the city in a different image, defining a new urban commons”.

subdivididos en etapas en el tiempo, dotados de flexibilidad y susceptibles de ser corregidos si la experiencia así lo exige. Debemos recordarnos, a este respecto, la principal carencia de la que adolece la literatura vinculada al derecho a la ciudad en nuestros días: se exige el qué, pero no se determina el cómo.

La experiencia habrá de ser, como siempre lo ha sido, la que determine si el derecho a la ciudad está en lo correcto, por muy obvio que sus dictámenes nos puedan parecer. La obviedad no es tal en relación a ninguna ciencia, aún menos si cabe, cuando las ciencias sociales se muestran tan presentes. Tan sólo de este modo seremos capaces de salvar cuantas dificultades debamos enfrentar, a destacar por alusiones en líneas atrás, la complejidad jurídica del derecho a la ciudad. A cada paso en el camino, tendremos la oportunidad de testar las consecuencias, y habiendo asegurado una nueva posición, podremos seguir avanzando.

Y es que, hablando de la dificultad de las ciencias sociales, siempre conviene mencionar los textos de Edgar Morin, quien describiera la realidad como dinámica, sistémica y, en ningún caso, objetivada ni objetivable. Interrelacionada en el espacio y en el tiempo, su análisis comprehensivo resulta imposible; cada pregunta conduce a una respuesta, y cada respuesta, a una nueva pregunta. En tanto en cuanto no puede abarcarse el infinito, no puede comprenderse, por ende, toda la realidad. Aplíquese a lo urbano, y la dificultad se vuelve abrumadora.

No dejaremos, sin embargo, que tal conciencia nos perturbe el presente; ni nos perturbe ni nos desvíe del objetivo que nos hemos propuesto alcanzar, ofrecer respuestas constructivas que ayuden a eliminar los obstáculos que dificultan el efectivo desarrollo del derecho a la ciudad, aunque tales respuestas conduzcan, a bien seguro, a nuevas preguntas.

Tal y como afirmáramos, la lógica del estudio que tenemos entre manos no se justifica por su finitud. En tal caso, éste quedaría injustificado e injustificable. La lógica que anima su desarrollo, y es este punto el que debemos dejar claro antes de continuar con el Título siguiente, es ver más allá de lo que nos es supuesto; abrir un paréntesis y atrevernos a reformular nuevas dinámicas de desarrollo urbanístico.

De la importancia del planeamiento urbanístico. La representación última de estas conversaciones transdisciplinarias encuentra su reflejo en el planeamiento urbanístico. Su importancia, por tanto, es pura consecuencia: el diseño que debe hacer de la ciudad el lienzo que hemos descrito.

El planeamiento urbanístico dota de orden y concierto al hecho urbano, planifica el desarrollo de la urbe, luego, ¿implanta estrategias? Ciertamente, sí, aunque este aspecto debe ser tratado con extrema cautela. Así lo hemos avanzado en nuestro acercamiento a la tecnocracia opinada y el análisis estratégico incrementalista de Lindblom. El establecimiento de estrategias rígidas e inamovibles arruina el objetivo último. Lejos de generar marcos de convivencia, da lugar a escenarios de conflicto.

En este sentido, procede traer a colación las teorías ligadas al *lateral thinking* de Edward de Bono⁷³, según el cual, no siempre las soluciones más obvias son la solución correcta a los problemas planteados; en ocasiones, es necesaria mayor creatividad. Esta corriente de pensamiento fue muy popular en los años 1970 y su relevancia en terrenos tan distintos como los negocios, marketing o psicología se ha mantenido presente hasta la actualidad.

Su mención respecto al planeamiento urbanístico se justifica por la naturaleza flexible y ágil que debe caracterizar a éste. El pensamiento estratégico nos ayuda a comprender que, en realidad, *estrategia* no está reñida con *flexibilidad de acción*. Tan sólo hace falta atrevernos a imaginar nuevas fórmulas, nuevos marcos.

Lo que a continuación proponemos, por tanto, es una concepción del planeamiento urbanístico como instrumento al servicio y solución de las problemáticas que la propia convivencia en sociedad genera. Por supuesto será estratégico, pero, en ningún caso, autoritario. Su constitución habrá de ser capaz de acoger nuevos posicionamientos ante nuevos problemas, y de aquí devendrá su verdadera importancia, pues todo lo demás, no es sino continuación de lo que ya sabemos, y, ciertamente, conocidos los siguientes ejemplos, Barakaldo y Milton Keynes, más valdría haber dejado hacer a la espontaneidad.

⁷³ DE BONO, EDWARD. *The Use of Lateral Thinking*. Jonathan Cape. London, 1967.

II.

NUESTRA REALIDAD URBANÍSTICA Y LOS INCONVENIENTES DE LIMITAR LA ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

2. España e Inglaterra. La autonomía local: la pugna administrativa y la amenaza privatizadora.

2.1. La cuestión administrativa y su repercusión sobre la autonomía local.

El tratamiento generalizado de la cuestión administrativa podría sugerir tenernos que enfrentar a una empresa cuanto menos compleja. Ciertamente, existen grandes diferencias semánticas y, en ciertas ocasiones, también de contenido; no es lo mismo hablar, por ejemplo, de Comunidades Autónomas (España) y Regiones - *Region* - (Inglaterra), o Provincias (España) y Condados - *County* - (Inglaterra). Sin embargo, no hay tal diferencia cuando identificamos todos y cada uno de los anteriores en tanto que niveles administrativos, y es que, ha de saberse, todas las estructuras administrativas son conceptualmente muy similares, cuando no iguales. Todas tratan de dar respuesta a la siguiente pregunta, ¿cómo distribuimos las iniciativas normativa y ejecutiva? Thomas Woodrow Wilson, ex-presidente de EE.UU., lo expresó así:

“Hasta hoy todos los escritores políticos a quienes ahora leemos habían pensado, discutido, dogmatizado sólo sobre la constitución del gobierno; sobre la naturaleza del Estado, la esencia y lugar de la soberanía, poder popular y prerrogativa real; sobre los grandes significados que descansan en el corazón del gobierno y los grandes fines desplegados ante el propósito del gobierno por la naturaleza del hombre y los objetivos del hombre. El punto central de controversia era el gran campo de la teoría en la que la monarquía cabalgó a toda prisa contra la democracia, en el que la oligarquía se habría construido bastiones de privilegios y en el que la tiranía persiguió oportunidades para hacer buena su exigencia de recibir sumisión por parte de todos los competidores. En toda esta guerra de principios, la administración no se pudo considerar a sí misma. La pregunta siempre fue: ¿quién debe hacer la ley y cuál debe ser tal ley?”.

Y continuaba, *“la otra cuestión, cómo la ley debe ser administrada con luz, con igualdad, con rapidez, sin obstáculos, fue apartada por ser un `detalle práctico´ que los*

operarios podrían organizar después de que los doctores hubieran decidido sobre los principios”⁷⁴; y, en cierto modo, en ello estamos todavía.

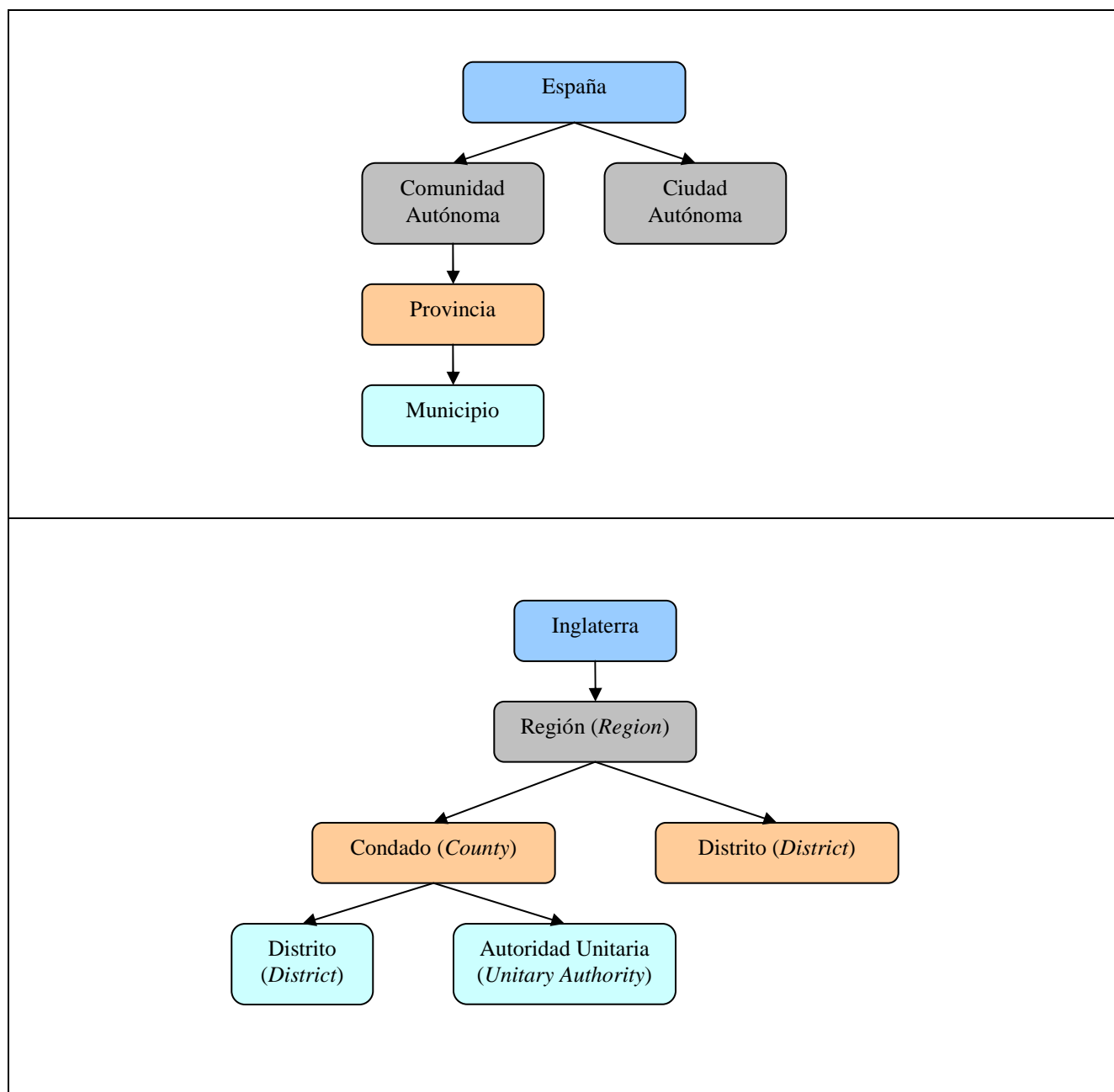


Fig. 7. Esquema. Estructura administrativa de España, e Inglaterra.

⁷⁴ WILSON, THOMAS W. *The study of Administration. Political Science Quarterly*. Vol. II. June 1887. Págs. 198-199. Texto Original: “Up to our own day all the political writers who we now read had thought, argued, gogmatized only about the constitution of government; about the nature of the state, the essence and seat of sovereignty, popular power and kingly prerogativa; about the greatest meanings lying at the heart of government, and the high ends set before the purpose of government by man’s nature and man’s aims. The central field of controversy was that great field of theory in which monarchy rode tilt against democracy, in which oligarchy would have built for itself stronghold of priviledge, and in which tyranny sought opportunity to make good its claim to receive submission from all competitors. Amidst this high warfare of principles, administration could not comand no pause for its oen consideration. The question was always: who shall make law, and what shall that law be”. “The other question, how law should be administered with enlightenment, with equity, with speed, and without friction, was put aside as “practical detail” which clercks could arrange after doctors had agreed upon principles”.

Son tres los principales niveles de administración – por debajo del Estado, Nivel 0: Nivel de Gobierno Central – en cualquier estructura de gobierno, y éstos se mantienen constantes en la cultura occidental, supuesto tras supuesto, muy al margen de subdivisiones intermedias que muchos Estados deciden implantar en interés de la burocracia inherente a su propia estructura interna.

Nivel 0: Nivel de Gobierno Central
Nivel 1: Nivel de Gobierno Supralocal
Nivel 2: Nivel de Coordinación Supralocal – horizontal y vertical -
Nivel 3: Nivel de Gobierno Local

Fig. 8. Niveles administrativos.

Cada uno de los referidos niveles refleja, en la mayor parte de las ocasiones, una dimensión administrativa determinada, de lo más general (Nivel 0 y Nivel 1) a lo más concreto (Nivel 3), admitiendo la presencia de un nivel intermedio (Nivel 2) destinado a labores de coordinación entre unidades colindantes de Nivel 3 (coordinación horizontal) y entre éstas y aquéllas de Nivel 1 y Nivel 0 (coordinación vertical). Éstas no se corresponden, necesariamente, con ninguna lógica geográfica y contamos entre nuestros países de estudio con una buena muestra. Londres, más allá de una gran ciudad, es una región inglesa de Nivel 1 y el territorio con mayor grado de autonomía del país - no en vano, dispone de regulación y poderes ad hoc en materias tan importantes como la seguridad y orden público (*Metropolitan Police*, y más específicamente para City of London, *City of London Police*) -.

No es, por tanto, la mera disposición geo-administrativa la que distingue estos niveles - aunque así coincida, habitualmente -, sino, como vemos, el peso específico e importancia que determinadas autoridades de gobierno adquieren en base a sus capacidades normativa y de ejecución sobre su propio territorio. El resultado obtenido y de igual aplicación en nuestras construcciones administrativas más inmediatas es una estructura piramidal como la que se observa en la Fig. 9, y que acompañamos, a modo ilustrativo, de las subsiguientes referencias constitucionales:

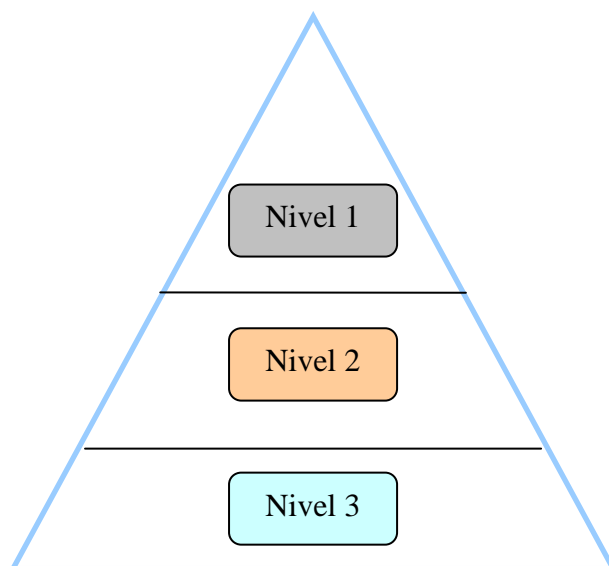


Fig. 9. Pirámide de los niveles administrativos.

- Artículo 114 de la Constitución Italiana (1947): *“La República se compone de los Municipios, de las Provincias, de las Urbes metropolitanas, de las Regiones y del Estado. Los Municipios, las Provincias, las Urbes metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución”*⁷⁵.
- Artículo 72 de la Constitución Francesa (1958): *“Las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de ultramar regidas por el artículo 74”*⁷⁶.
- Artículo 137 de la Constitución Española (1978): *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyen. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

La impronta jerárquica en la distribución administrativa es una característica propia de los modelos de nuestro entorno - a pesar de no ser ésta una exigencia natural, como aquí se prueba, sino competencial, como se explica más adelante -, diseñados, en su gran mayoría, bajo criterios estatalistas de mediados de siglo XX, más preocupados por la

⁷⁵ Art. 114, Constitución Italiana (1947), Texto Original: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

⁷⁶ Art. 72, Constitución Francesa (1958), Texto Original: “Les collectivités territoriales de la république sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74”.

autoridad del *government* que el ejercicio del buen *governance*, y en la actualidad, ajenos a más recientes concepciones funcionales u organizativas del territorio como las referidas en el capítulo anterior, distribuciones sociales y políticas que tienen por objetivo facilitar la acción colectiva en la solución de los problemas igualmente colectivos.

Hoy, la falta de flexibilidad de las delimitaciones geo-administrativas, en lo físico y en lo competencial, impide que esto pueda ser posible. La dependencia respecto de los recursos administrativo-presupuestarios obliga tener que hablar en estos términos, al menos, desde un sentido fáctico, de las consecuencias del modelo racional o burocrático del que somos parte, pero del que hoy se reniega por mor del presente contenido que el principio de jerarquía tiene a efectos constitucionales en España (art. 103.1 CE), e ideológicos en Inglaterra (como prueban los fenómenos del *New Public Management*, auspiciado por Margaret Thatcher, la *Third Way* de Tony Blair, y el reciente *Public Services White Paper*, del presente gobierno conservador).

Como decíamos, tales delimitaciones no obligan per se una distribución competencial concreta y determinada. Siendo ambas cuestiones artificios político-jurídicos, ambas pueden combinarse como se estime más adecuado, dando lugar a lo que la teoría ha convenido en denominar sistemas de administración más o menos centralizados o descentralizados. A nuestro parecer, sin embargo, resulta más acertado obviar las referencias generales a modelos y tratar cada caso en particular, pues es sólo al observar el grado de dependencia de las diferentes unidades de gobierno - aquí interesa el local - respecto de sus órganos de gobierno jerárquicamente superiores, cuando realmente pueden apreciarse los diferentes grados de mayor o menor centralización y descentralización que afectan al supuesto en cuestión. Véanse, así, las anteriores referencias a Londres, y más recientemente, el caso de China. A consecuencia del rápido crecimiento económico del país en los últimos años, el Gobierno Central chino ha llevado a cabo un proceso de descentralización competencial en favor de ciertas instancias de gobierno inferiores, según regiones, dotándolas de capacidades administrativas nunca vistas hasta el momento, proceso que va en aumento, se entiende, en tanto en cuanto la prosperidad macroeconómica lo sugiera. Sin embargo, tal novedad no impide, como corresponde a un país con sus características, que la administración

central siga siendo la que marque las pautas de lo correcto - y, por ende, de aquello que no lo es - por medio de oportunos procesos de aprobación y enmienda normativas.

A los efectos locales que aquí importan, la disposición piramidal, tal y como la hemos concebido, se muestra innegablemente presente, con independencia del modelo a tratar, no tanto por exigencia de índole estructural, como por su ulterior desarrollo práctico. Las capacidades de iniciativa normativa y de ejecución en manos de un gobierno municipal - autonomía local reconocida en la Constitución Española⁷⁷, y de un modo mucho más limitado, en el ordenamiento jurídico de Inglaterra⁷⁸ - se encuentran, podremos ver, altamente condicionadas por la práctica normativa y regulatoria de instancias de gobierno superiores.

Por supuesto, hay quien no comparte esta última afirmación, sea por motivaciones jurídico-administrativas, sea por motivaciones económicas. El catedrático de la Universidad de Murcia, Fernando Jiménez Sánchez, quien a su vez cita en un artículo titulado *Boom urbanístico y corrupción política en España*⁷⁹ a conocidas figuras como Alejandro Nieto, catedrático de Derecho Administrativo en numerosas universidades españolas, denuncia, como tantos otros, la laxa y extensiva interpretación de la autonomía municipal como causa principal de gran parte de los casos de corrupción que han tenido lugar en los últimos años, y reclama una restricción localista.

Nada tiene que ver, sin embargo, la autonomía local en todo esto. La denuncia apunta al gobernante, a la mala fe del político, frecuentemente manifestada, entre otras vías, por medio de aquello que hemos denominado *huida del derecho administrativo*, “la

⁷⁷ Artículo 137 Constitución Española.: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Artículo 140 Constitución Española: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. (...)”.

⁷⁸ Local Government Act 2000. Título I, Art. 2: “(1) Toda autoridad local ostenta el poder de hacer aquello que estime conveniente para la satisfacción de uno o varios de los siguientes objetivos: a) promoción o mejora del bienestar económico del área; b) promoción o mejora del bienestar social del área; c) promoción o mejora del bienestar medio-ambiental del área”.

Local Government Act 2000. Título I, Art. 3: “(1) El poder reconocido bajo sección 2.1. no habilita a la autoridad local a hacer aquello para lo que no están habilitados a hacer por mandato de una prohibición, restricción o limitación en sus poderes contenido en una norma (con independencia de su aprobación o desarrollo).” “(3) El Secretario de Estado puede, por orden, impedir que las autoridades locales desarrollen, por mor de la sección 2.1., cualquier ámbito especificado en el contenido de dicha orden”.

⁷⁹ JIMÉNEZ SÁNCHEZ, FERNANDO. *Boom urbanístico y corrupción política en España*. Colección Mediterráneo Económico: “Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura”, N. 14. CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito.

*creación de distintas fórmulas organizativas en el ámbito del sector público que, pese a perseguir fines de interés general, su personalidad es privada o que, aun ostentando la condición de organismo público, se rigen en mayor o menor medida por el derecho privado*⁸⁰, es decir, la configuración de diversas fórmulas que, no siendo contrarias a Derecho, logran evitar y/o esquivar la aplicación de controles administrativos de derecho público bajo la excusa de agilizar y flexibilizar dichos procedimientos tan poco queridos y valorados en tiempos de bonanza económica.

Otros, en la misma línea centralista, apuntan a la inviabilidad económico-financiera de muchos gobiernos locales para darse soporte a sí mismos. El periódico El País publicó en el año 2011 un interesante reportaje en el que planteaba, precisamente, el hecho económico de los municipios en España, a colación de lo cual citaba las siguientes manifestaciones de Pedro Arahuetes, ex-presidente de la Comisión de Haciendas Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP), *“el primer problema es que somos 8.115 municipios en España”; “hay que abordar la reducción del número de Ayuntamientos y buscar el ratio de eficiencia para dar los mismos servicios. La mayoría de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes y, evidentemente, los costes de un pabellón para 100 personas no son los mismos que cuando la localidad tiene 10.000”*.

Y continúa el rotativo informando que, *“según el estudio de la FEMP, España es el tercer país de la UE-15 con una mayor proporción de municipios de 5.000 habitantes. El 85% de las localidades tiene esas dimensiones, por detrás de Francia (95%) y Austria (91%) y por delante de Luxemburgo (82%) y Alemania (80%)”*⁸¹.

Valgan estas críticas por todas, lo cierto es que los órganos de gobierno local no son el problema, por tanto, sino la individualidad de quienes lo gestionan. Tampoco lo son, en consecuencia, ni la dimensión de éstos, cuyo único parámetro de juicio debiera pasar por evaluar la eficiencia en la resolución de las problemáticas que padezcan - mencionar como ejemplo a Francia y Austria es argumento de peso suficiente -, ni su libertad de actuación que, insistimos, no es tal. No, al menos, en interés de la ciudadanía.

⁸⁰ PASCUAL GARCIA. JOSE. *La huída del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público en Presupuesto y Gasto Público 60/2010*. Instituto de Estudios Fiscales. 2010. Págs. 109-128.

⁸¹ EL PAÍS. *Entre el despilfarro y la bancarrota*. Edición Digital. 18.08.2011.

Fue en el año 1985 cuando Europa definió y defendió la autonomía local como *“el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*, considerando a las *“Entidades Locales (...) uno de los principales fundamentos de un régimen democrático”* y convencidos de que *“el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros (...)”* y que *“en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente”* (art. 3.1. Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo, 1985).

Cuando denunciamos, por tanto, la falta de autonomía local, lo hacemos en estos términos, entendiendo por tal la capacidad de autogestión y gobierno municipal justificada en la visión del municipio como el mayor centro democrático de un Estado dada su capacidad de debate ciudadano y su cercanía respecto de las consecuencias que toda decisión administrativa conlleva. Tal y como señala el profesor Gerald Frug, *“sin un régimen de gobierno efectivo, ninguna idea de mejora de la ciudad - ninguna iniciativa relacionada con transporte, vivienda, sostenibilidad, desarrollo económico, educación, control del crimen o cualquier otro problema urbano - puede ser implementada”*⁸².

Hoy, la tendencia centralizadora, cuando no privatizadora, es un hecho cierto. Las unidades administrativas de ámbito jerárquico superior al municipio pugnan - al menos lo hacían en una época pre-crisis económica - por el control competencial del hecho público por medio de los instrumentos que su lógica administrativa les permite.

Las posibilidades de injerencia que así se abren son amplias y muy variadas, aun siendo que, en síntesis, todas convergen en el mismo punto: influir en los procesos de debate y decisión con implicación local. De otro modo, dichas instancias administrativas

⁸² FRUG, GERALD. *The architecture of governance*. London School of Economics. London, May 2011. Texto Original: *“Without an effective governance regimen, no idea for city improvement - no proposal for transportation, housing, sustainability, economic development, education, crime control or any other urban issue - can be implemented”*. Ahora bien, casualmente, no encontraremos en Frug una defensa de la autonomía local en el seno de las actuales distribuciones jerárquicas, como aquí se hace, sino de interdependencia de los diferentes niveles administrativos, achacando a aquélla de miope, no ser capaz de ver más allá de las fronteras municipales. En respuesta a tales alegaciones, referimos el desarrollo de las Instituciones Locales de Naturaleza Supramunicipal (ILNS) en las páginas 301 y siguientes. Ciertamente, autonomía no implica independencia, sino, como bien sugiere Frug, tener capacidad de interdependencia.

supramunicipales habrían de limitar su cometido a la implantación de estrategias globales sobre el ámbito territorial que tienen por misión coordinar.

En este sentido, España e Inglaterra son ejemplos paradigmáticos de dos modelos radicalmente distintos con idénticos resultados, en lo que a la cuestión urbana se refiere. El primero distingue conceptualmente según qué materias, intereses e implicación territorial - Ordenación del Territorio y Urbanismo - aspectos que conllevan una consecuente distinción competencial entre niveles e instituciones administrativos. El segundo, fruto de una muy reciente reforma, libera el espacio administrativo entre la administración local y el Gobierno Central facilitando la intervención de éste vía asunción competencial - gestión de lo cual es posteriormente desviada para la satisfacción de intereses privados, hecho que merece mención propia -.

Actualidad en España. El ministro de Economía y Competitividad, Luís de Guindos, se alineaba, en los debates previos a la reforma administrativa local, con Pedro Arahetes, citado con anterioridad, e informaba de la reducción del número de municipios así como del nivel competencial de aquéllos que se mantuvieran en pie: *"España, sabemos todos que tiene la estructura administrativa que tiene, y un número de ayuntamientos muy superior a lo que corresponde en comparación con otros países de nuestra población"; "lo que se va a hacer básicamente es racionalización, búsqueda de eficiencia" y "necesidad en última instancia de reducir un gasto público que a veces no es eficiente"*⁸³. Estas declaraciones tuvieron lugar tras la reunión del Consejo de Ministros en la que se aprobaron el Programa de Estabilidad 2012 – 2015 y el Programa Nacional de Reformas de España 2012 (en la actualidad constan aprobados la actualización del Programa de Estabilidad 2014 – 2017, y, el Programa Nacional de Reformas de España 2014).

En respuesta a lo anterior, el hoy ex-presidente de la FEMP, Juan Ignacio Zoido, anunció que *"la FEMP está decidida a defender la autonomía local como principio reconocido en la Constitución. Somos los encargados de representar y defender a los ayuntamientos, y estamos convencidos de que al final llegaremos a un acuerdo con el*

⁸³ CINCO DÍAS. Guindos anuncia una "racionalización" del número de los Ayuntamientos. Edición Digital. 27.04.2012.

Gobierno de España"⁸⁴. Zoido argumentaba, para ello, que antes de suprimir Ayuntamientos habrían de replantearse los servicios que se prestan, abogando por una reducción competencial ad hoc a cada municipio en prevención de una directa supresión de ciertos gobiernos locales.

He aquí muestra del debate librado en el ámbito político en los últimos años: cómo y cuánto reducimos la administración local. Sin que aún sea concluyente, algunas opiniones podemos ir aventurando a tenor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local - en adelante, LRSAL 2013-, inspirada, como bien introduce el Preámbulo, por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, fruto de la también reciente modificación del artículo 135 CE: la reforma de la administración local persigue objetivos estrictamente económicos, delimitar la capacidad de acción ad legem y bajo la máxima *“una Administración una competencia”*, un sistema competencial estanco que compromete los principios de coordinación y solidaridad interadministrativas.

El art. 7.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local - en adelante, LRBRL - afirma: *“Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley”*.

Una corporación local tiene capacidad de acción en tanto en cuanto dicha capacidad le haya sido previamente reconocida por Ley. Tal y como se menciona en la STC 240/2006, de 20 de julio: *“Así pues la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE goza de garantía institucional; lo cual supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supra locales en dichos asuntos o materias (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre)”* (Antecedentes 2c). Y continúa el propio Tribunal Constitucional en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, *“por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la*

⁸⁴ EL MUNDO. *La FEMP defiende la autonomía local como un principio constitucional*. Edición Digital. 28.04.2012.

preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar” (Fundamento Jurídico 3).

Que la autonomía local es una cuestión a determinar por quien corresponda es, por tanto, un hecho consolidado en nuestra cultura jurídico-administrativa. La novedad actual reside, no obstante, en las formas y modos en los que tal determinación tiene lugar. Si en algún momento el ciudadano fue considerado con el debido respeto, tan sólo el factor presupuestario habrá de ser valorado en adelante.

El art. 25 LRBRL, tras la modificación sufrida por aprobación de la LRSAL 2013, incorpora, en su apartado segundo, las materias sobre las que un municipio puede ejercer competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Pese al cambio en su texto, el contenido es, en síntesis, muy similar. La diferencia radica, sin embargo, en su apartado tercero siguiente, al sugerirse: *“Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley, debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”*. De esta forma, el nuevo art. 25.3 LRBRL omite cualquier referencia, como, por el contrario, hacía en su anterior redacción, a la *“conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”*.

Y esta mención al artículo 2 LRBRL no es baladí. Siendo cierto que su consideración práctica brillaba por su ausencia, su existencia procuraba la posibilidad de una eventual materialización. Según refería el apartado primero del anterior precepto: *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*.

La supresión de una alusión tan directa a la necesaria cercanía de los ciudadanos a los centros de debate, decisión y gestión administrativos constata la propia deshumanización del hecho público. Dicha alteración puede observarse en la nueva redacción de ambos arts. 25.3 y 2.1 LRBRL; este último puede leerse hoy como sigue: *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

Al son de lo anterior, el nuevo texto tiene por objetivo, por tanto, *“racionalizar la estructura organizativa de la Administración local (que) se refleja en las medidas incluidas para fortalecer a las Diputaciones provinciales, que asumirán parte de las competencias hasta ahora prestadas por los Municipios con el objetivo de lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizados y reducir estructuras administrativas que no sean eficientes o sostenibles”* (Preámbulo). Medidas de índole competencial que, junto con las fundamentales anteriores y las económicas que también se anuncian, desafían, más que nunca, los límites permitidos por el Tribunal Constitucional⁸⁵. Tal y como sugiere el propio Consejo, *“la garantía institucional de autonomía consagrada en el artículo 140 de la Constitución puede verse (así) cuestionada”* (Informe del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, BOE, 26.06.2013).

⁸⁵ A efectos presupuestarios, establece el Anteproyecto un “coste estándar”, máximos y mínimos a establecer, en cada momento, por vía de Real Decreto - determinando la periodicidad y procedimiento de evaluación de los mismos -. En palabras del Consejo de Estado, demoledor en su crítica a este Anteproyecto, *“lo único que el anteproyecto establece en relación con su determinación es que corresponde al Gobierno fijarlo [...] La remisión que en este punto realiza la norma legal a la norma reglamentaria es tan amplia y carente de parámetros legales que prácticamente puede considerarse como una habilitación en blanco al Gobierno”* (Informe del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, BOE, 26.06.2013).

Actualidad en Inglaterra. Desde aproximadamente el año 2009, Inglaterra se encuentra en pleno debate en torno a lo que se ha dado a conocer como *The Big Society* - La Gran Sociedad -. Ésta se define como “(...) *la sociedad donde los individuos y las comunidades ostentan el poder y la responsabilidad, y hacen uso de ello para crear mejores barrios y servicios locales*”⁸⁶. Según David Cameron - Primer Ministro británico e impulsor de esta iniciativa -, “*las personas son los (nuevos) jefes*”⁸⁷ en materias tan sensibles como vivienda, planeamiento, regeneración y gobierno local.

Más allá de las buenas palabras, es esta *Big Society* un concepto aún poco claro en desarrollo. La propia BBC Radio 4 emitía un programa especial en Marzo de 2012, más de dos años después, titulado *Building the Big Society*. El podcast, accesible en su página web, viene precedido del artículo *What does the Big Society mean on the ground?* (2012) donde muy elocuentemente el periodista comienza afirmando lo siguiente: “*a lo largo de más de seis meses, he acompañado a tres personas en la esperanza de comprender lo que la Gran Sociedad significa*”⁸⁸. Visto lo visto en el referido artículo, no llegó a ninguna conclusión de peso, al margen de puntuales ejemplos prácticos.

Tal desconcierto resulta más que comprensible. La versión legislativa de la *Big Society* se encuentra en la *Localism Act 2011* - en adelante, LA 2011 -. A través de la misma, se despliega una especie de autonomía local por defecto (Título I, Capítulo I, LA 2011), una libertad de acción que parece sostener el aspecto más generalista de la *Local Government Act 2000* (Capítulo 1, Art. 2⁸⁹) - en adelante, LGA 2000 - y que queda tan sólo delimitada por cuanto expresamente se menciona en la propia Ley, a saber y entre otros, vigentes procedimientos previamente establecidos por distinta legislación

⁸⁶ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. Página Web. Texto Original: “(...) *a society where individuals and communities have more power and responsibility, and use it to create better neighbourhoods and local services*”.

⁸⁷ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. Página Web. Texto Original: “*the people are the boss*”.

⁸⁸ BBC NEWS. *What does the Big Society mean on the ground?*. Edición Digital. 2012. 07.03.2012. Texto Original: “Over the past six months, I’ve been following three people in the hope of understanding what the Big Society means”.

⁸⁹ Art. 2.1 LGA 2000. “(1) *Toda autoridad local ostenta el poder de hacer cualquier cosa que considere oportuno para la consecución de uno o más de uno de los siguientes objetivos: (a) la promoción o mejora del bienestar económico de su área; (b) la promoción o mejora del bienestar social de su área; y (c) la promoción o mejora del bienestar medioambiental de su área*”.

Texto Original: “Every local authority are to have power to do anything which they consider is likely to achieve any one or more of the following objects – a) the promotion or improvement of the economic well-being of their area; b) the promotion or improvement of the social well-being of their area; c) the promotion or improvement of the environmental well-being of their area”.

sectorial o acciones que comprometan el espacio competencial expresamente reconocido a administraciones terceras, siempre bajo estrecha vigilancia del *Secretary of State* de turno, representante del Gobierno Central en la materia a tratar. En este caso, nos acercamos, puede así conviene, al *Secretary of State for Communities and Local Government*.

Para aquéllos que no se encuentren familiarizados con esta figura, sugerimos la previa consulta de la página web www.communities.gov.uk. En la misma, explican sus intenciones y últimas actuaciones como sigue:

“Estamos reformando radicalmente el sistema de planeamiento para dar a los barrios mayor capacidad para transformar el desarrollo de sus respectivas áreas.

Hemos publicado un sencillo y consolidado Plan-Marco Nacional de Planeamiento que cubre todas las formas de desarrollo y sienta las prioridades económicas, medio-ambientales y sociales.

Estamos devolviendo la capacidad de decisión en materia de vivienda y planeamiento a las autoridades locales, incluyendo nuevos poderes para frenar el “garden-grabbing” (así se denomina a la práctica de construir en jardines privados, véase, por ejemplo, extensiones de las casas existentes).

Hemos anunciado la abolición de la Comisión de Planeamiento de Infraestructuras y la reemplazaremos por un sistema eficiente y democrático que sirve de canal-rápido para la implantación de infraestructuras mayores.

Mantendremos los ‘Cinturones Verdes’, los ‘Ámbitos de Especial Interés Científico’ y otras protecciones ambientales, y crearemos una nueva tipología - similar a los ‘Ámbitos de Especial Interés Científico’ - para proteger las zonas verdes de especial importancia para las comunidades locales”⁹⁰.

⁹⁰ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *About Planning, Building and the Environment*. Texto Original: “We are radically reforming the planning system to give neighbourhoods greater ability to shape development in their area. We have published a simple and consolidated national planning policy framework covering all forms of development and setting out national economic, environmental and social priorities.

Esta libertad para las autoridades locales se diluye, sin embargo, en (a) la capacidad de retención y remisión competenciales reconocida al *Secretary of State*, así como (b) la capacidad de intervención en la proyección y gestión de las políticas públicas reconocida a la iniciativa privada.

(a) Como argumentamos a continuación, la nueva ley distribuye por igual poderes a los gobiernos locales y al Gobierno Central, olvidando el natural desequilibrio de peso que diferencia a unos y otros, y que, de alguna manera, acaba por hacerse notorio.

Según establece la LA 2011 (Título I, Capítulo I, Sección 5 - concreción de la LGA 2000 Capítulo I, Sección 3 -):

*“(1) Si el Secretario de Estado cree que una previsión obligatoria (con independencia del momento en que se cediera o creara) impide que las autoridades locales desarrollen el poder general, el Secretario de Estado puede, por orden, corregir, extinguir, revocar o suspender dicha previsión”*⁹¹.

*“(2) Si el Secretario de Estado cree que el poder general está solapado (sea cual fuere el motivo) por otro poder, en aras a extinguir o reducir dicho solapamiento, el Secretario de Estado puede, por orden, corregir, extinguir, revocar o suspender cualquier previsión obligatoria (con independencia del momento en que se cediera o creara)”*⁹².

“(3) El Secretario de Estado puede, por orden, impedir a las autoridades locales desarrollar, en ejercicio del poder general, cualquier aspecto que haya sido

We are returning decision-making powers on housing and planning to local councils, including giving councils new powers to stop 'garden grabbing'.

We have announced the abolition of the Infrastructure Planning Commission and will replace it with an efficient and democratically accountable system that provides a fast-track process for major infrastructure projects.

We will maintain the Green Belt, Sites of Special Scientific Interest and other environmental protections, and create a new designation - similar to Sites of Special Scientific Interest - to protect green areas of particular importance to local communities”.

⁹¹ Art. 5.1 LA 2011. Texto Original: “The Secretary of State may by order make provision preventing local authorities from doing, in exercise of the general power, anything which is specified, or is of a description specified, in the order”.

⁹² Art. 5.2 LA 2011. Texto Original: “If the Secretary of State thinks that the general power is overlapped (to any extent) by another power then, for the purpose of removing or reducing that overlap, the Secretary of State may by order amend, repeal, revoke or disapply any statutory provision (whenever passed or made)”.

*especificado en la antedicha orden, o se deduzca de la descripción de tal especificación”*⁹³.

*“(4) El Secretario de Estado puede, por orden, señalar que el ejercicio del poder general por las autoridades locales esté sujeta a condiciones, sea en general sea en relación con una especificación concretada en la antedicha orden, o se deduzca de la descripción de tal especificación”*⁹⁴.

*“(5) Las capacidades descritas en los subapartados anteriores (1), (2), (3) y (4) pueden ser ejercidos en relación a – a) todas las autoridades locales, b) determinadas autoridades locales, o c) determinadas descripciones de las autoridades locales”*⁹⁵.

*“(6) La capacidad bajo los subapartados anteriores (1) y (2) para corregir o suspender una previsión obligatoria incluye la capacidad para corregir o suspender una previsión obligatoria durante un periodo concreto”*⁹⁶.

*“(7) De forma previa a la emisión de una orden como la descrita en las subsecciones anteriores (1), (2), (3) y (4) el Secretario de Estado deberá consultar a – a) las autoridades locales afectadas, b) representantes de los gobiernos locales afectados, y c) cualesquiera otros afectados (en su caso) – en tanto en cuanto el Secretario de Estado lo entienda conveniente”*⁹⁷.

Como bien señala el profesor Robin Hambleton, parece que *“el gobierno central ha retenido la capacidad de impedir a las autoridades locales utilizar su poder para hacer cosas que no gustan al Gobierno”*⁹⁸. Y, en tal caso, ¿cuáles son estas cosas? Lo cierto es que no hay más referencias ni en las normas legislativas ni en las de desarrollo, debiendo tratar cada asunto con la individualidad que se anuncia en el citado artículo.

⁹³ Art. 5.3 LA 2011. Texto Original: “The Secretary of State may by order make provision preventing local authorities from doing, in exercise of the general power, anything which is specified, or is of a description specified, in the order”.

⁹⁴ Art. 5.4 LA 2011. Texto Original: “The Secretary of State may by order provide for the exercise of the general power by local authorities to be subject to conditions, whether generally or in relation to doing anything specified, or of a description specified in the order”.

⁹⁵ Art. 5.5. LA 2011. Texto Original: “The power under subsection (1), (2), (3) or (4) may be exercised in relation to— (a) all local authorities, (b) particular local authorities, or (c) particular descriptions of local authority”.

⁹⁶ Art. 5.6. LA 2011. Texto Original: “The power under subsection (1) or (2) to amend or disapply a statutory provision includes power to amend or disapply a statutory provision for a particular period”.

⁹⁷ Art. 5.7 LA 2011. Texto Original: “Before making an order under subsection (1), (2), (3) or (4) the Secretary of State must consult – (a) such local authorities, (b) such representatives of local government, and (c) such other persons (if any), – as the Secretary of State considers appropriate”.

⁹⁸ HAMBLETON, ROBIN. *A Jekyll and Hyde localism bill*. Town & County Planning Nº 80. January 2011. Pág. 16. Texto Original: “(...) central government has retained the power to stop local authorities using the power to do things the Government dislikes”.

A más a más, el *Secretary of State* tiene, en adición a lo anterior, la capacidad de obligar la transferencia de determinadas funciones asumidas por las autoridades locales a las denominadas *permitted authorities*, bajo la excusa y motivación de la promoción del desarrollo económico y/o social, debiendo entender por *permitted authority* (a) distintas unidades de gobierno de Nivel 2, (b) *Economic Prosperity Boards* - EPBs -, y (c) *Combined Authorities* - CAs - definidos como el conjunto de gobiernos locales unidos en la consecución de un objetivo económico concreto, en el caso de las EPBs, o de coordinación y mejora del transporte, en el caso de las CAs (Título I, Capítulo IV LA 2011). En relación a este particular, oportunos comentarios pueden encontrarse más adelante.

Uno no puede evitar pensar en el riesgo que la libertad de disposición que el *Secretary of State* tiene sobre la libertad de acción de las autoridades locales puede dar lugar a escenarios de conflicto económico y político, por partidista. Es ésta una cuestión de pura confianza, del Gobierno Central hacia el Gobierno Local, y, de éste hacia aquél. Sin embargo, ha de notarse, siendo esto cierto, no podemos hablar, como pretendían los diferentes representantes conservadores en las sesiones parlamentarias de discusión de la susodicha norma, de una situación de equilibrio de fuerzas o de vigilancia mutua, pues no es menos cierto que el Gobierno Local, en ningún caso, dispone ni dispondrá de la autoridad jerárquica de la que dispone el Gobierno Central.

El señor Nick Raynsford, parlamentario laborista por Greenwich y Woolwich, apuntaba: *“Esto es un poder propio de la época de Enrique VIII. El hecho de que este Parlamento permita a un Secretario de Estado suspender cualquier iniciativa con tan sólo decirlo, previa consulta - aunque no necesariamente tiene que coincidir con quienes haya consultado -, me parece un muy peligroso precedente. (...) uno puede pensar que el actual Secretario de Estado actuará convenientemente. (...) Pero debemos pensar en los futuros individuos que vayan a ocupar esta posición, si finalmente decidimos otorgarles estos poderes. Esto es un poder extremadamente amplio”*⁹⁹.

⁹⁹ ENGLISH PARLIAMENT. Public Bill Committee Debates, Localism Bill. Tuesday, 01.02.2011. Mr Nick Raynsford, Greenwich and Woolwich (Lab). Texto Original: “That is an extreme Henry VIII power. For this Parliament to allow a Secretary of State to set aside anything on his say-so alter consulting, but not necessarily having to agree with the people he has consulted, strikes me as a very dangerous precedent. (...) one may think that the present Secretary of State will act benignly. (...) But we have to take account of whoever may be in that position in future if we propose to give them those powers. This is an extremely wide-ranging power”.

(b) Las autoridades locales tienen el deber de considerar las manifestaciones de interés en desarrollar, o asistir en el desarrollo, de un servicio concreto por parte de individuos o grupos sociales, en materias a determinar por el *Secretary of State*. Tales iniciativas son conocidas como *Community Right to Challenge* (Título V, Capítulo II LA 2011), y las materias implicadas han sido aclaradas en *The Community Right to Challenge (Expressions of Interest and Excluded Services) Regulations 2012*: tan sólo los servicios de salud y asistencia sanitaria (NHS) han quedado expresamente excluidos (Addendum 2).

Si bien el propósito de tales iniciativas ha sido, una y otra vez, saludado por sus promotores como una socialización de los servicios públicos, una suerte de democracia directa y pro-activa, estas reformas han supuesto, de facto, el pistoletazo de salida para una especie de competición entre instituciones, y entre éstas y la sociedad asociada, por el control y desarrollo de los mismos. Como bien apuntaba un voluntario en una entrevista concedida al efecto, la cuestión está en favorecer la colaboración y el trabajo conjunto de la sociedad civil con la Administración Pública, y no, la rivalidad entre asociaciones en pugna por arrancar ciertos servicios de la gestión tradicional administrativa, muestras de interés a las que se asiste desde el Gobierno Central tanto económica (la organización social *Investment Business* está dedicando £10 millones a la causa) como logísticamente (la red *Locality* asesora de forma particular a aquéllos que están interesados, con el objeto de garantizar la materialización de la propuesta).

No con poco tino, Joan Subirats, periodista de El País, apuntaba de una forma un tanto sarcástica: “¿Es (la *Big Society*) una simple medida propagandística para demostrar que se quieren hacer cosas ante los muchos problemas sociales y, al mismo tiempo, justificar la reducción de inversión pública con llamadas a la filantropía civil y a la tradición caritativa victoriana?”¹⁰⁰

Nos encontramos en una situación económicamente complicada para el conjunto de las naciones occidentales, incluida la inglesa. De un modo u otro, todos los gobiernos están reduciendo las partidas presupuestarias dedicadas a los servicios de prestación pública, lo que puede resultar más o menos criticable. Sin embargo, y al margen de posturas

¹⁰⁰ EL PAÍS. *The Big Society, la iniciativa de Cameron*. Edición Digital. 05.08.2010.

personales, lo cierto es que experimentos como los que aquí se anuncian¹⁰¹ conllevan serios riesgos no sólo en torno a la calidad del propio servicio sino en relación a la continuidad del mismo, como tendremos oportunidad de discutir más adelante.

La *National Coalition for Independent Action*, recoge, en un compendio titulado *Localism: threat or opportunity?* (2012), diversas opiniones que, en torno a este particular, han vertido diferentes asociaciones de voluntarios y ONGs. Según se aprecia, ninguna tiene una opinión favorable. Sirva por todas:

*“¿Suena bien para los grupos de voluntarios? Bueno, en realidad, no. El Right to Challenge es una vía para una mayor privatización de los servicios públicos. Sugerir que los servicios públicos debieran ser desarrollados por la comunidad es cuestionable per se, en términos de fiscalización y responsabilidad para con el conjunto de la población local así como el hecho de que gestionar servicios públicos sea una tarea apropiada para aquélla. Pero, al margen de la retórica de la Gran Sociedad, éste no es, en ningún caso, el objetivo del gobierno. La consecuencia de estas previsiones normativas será la apertura al negocio de las ONG’s de corte corporativo y el sector privado”*¹⁰².

En efecto, tal y como el propio Subirats señalaba, más bien parece ésta una versión comercial de la inspiración privatizadora de Margaret Thatcher, acompañada, añadimos nosotros, de un dominio encubierto de competencias en detrimento de las autoridades locales y su propia autonomía.

Por el momento, podemos confirmar que las primeras experiencias no son las mejores. Recomendamos la lectura de un interesante artículo publicado por The Guardian en el que se muestra un antes y después en las opiniones de determinados personajes de

¹⁰¹ En palabras de Adrian Barritt, “(...) no-investigado experimento sobre el sufrimiento humano”. BARRITT, ADRIAN. *Unpacking localism in voluntary action: the wider context*. en TUC. *Localism: threat or opportunity?* Trades Union Congress. London, July 2012. Texto original: “(...) un-researched experiment in human suffering”.

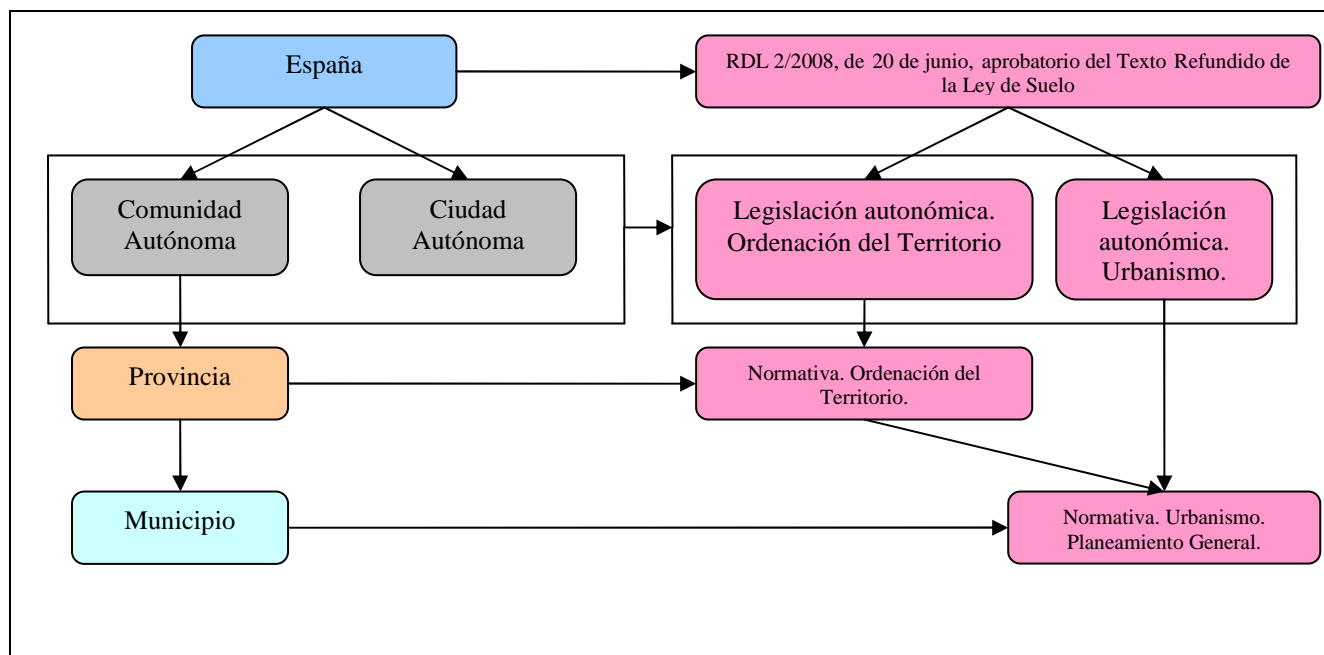
¹⁰² BENSON, ANDY. *The devil that is commissioning*. en TUC. *Localism: threat or opportunity?* London. 2012. Texto original: “Sounds good for voluntary groups? Well no, actually. The Right to Challenge is a front for more privatisation of public services. The suggestion that services should be run by community groups is questionable in itself, in terms of accountability to the whole local population, and whether running public services is an appropriate role for these groups. But, despite its “big society” rethoric, this is not, in any case, the government’s aim. The effect of the localism provisions will be to open the door to corporate charities and private sector businesses”.

relevancia en las comunidades inglesas. La mayoría de ellas apuntan hacia la decepción, y por todas, valgan las siguientes declaraciones:

“La Gran Sociedad necesita tener que ver con un cambio en el sistema (en oposición a la privatización) y pensar acerca de cómo transferir los recursos hacia nuevas plataformas (...) donde la sociedad civil esté genuinamente dando forma y participando en nuevas respuestas a los grandes retos sociales (Hilary Cottam, emprendedora social y fundadora de Participle)”¹⁰³.

2.2. Estructura del hecho urbanístico. La cuestión urbanística y la importancia de la autonomía local en el desarrollo de los núcleos urbanos.

Al igual que hiciéramos en el apartado anterior, desarrollamos, a continuación, los esquemas con las estructuras legislativo-normativas de los países objeto de estudio - España e Inglaterra - en relación con el hecho urbanístico: la lógica de colores sigue siendo la misma, distinguiendo los diferentes niveles de gobierno (Niveles 0 – 3); en adición, incorporamos en color rosado la capacidad legislativo-normativa correspondiente a cada uno de los antedichos niveles.



¹⁰³ THE GUARDIAN. *Whatever happened to the Big Society?*. Edición Digital. 07.05.2012. Texto Original: “The Big Society needs to be about system change (as opposed to privatisation) and thinking about how resources are transferred onto new platforms (...) where civic society is genuinely shaping and participating in new responses to our big social challenges”.

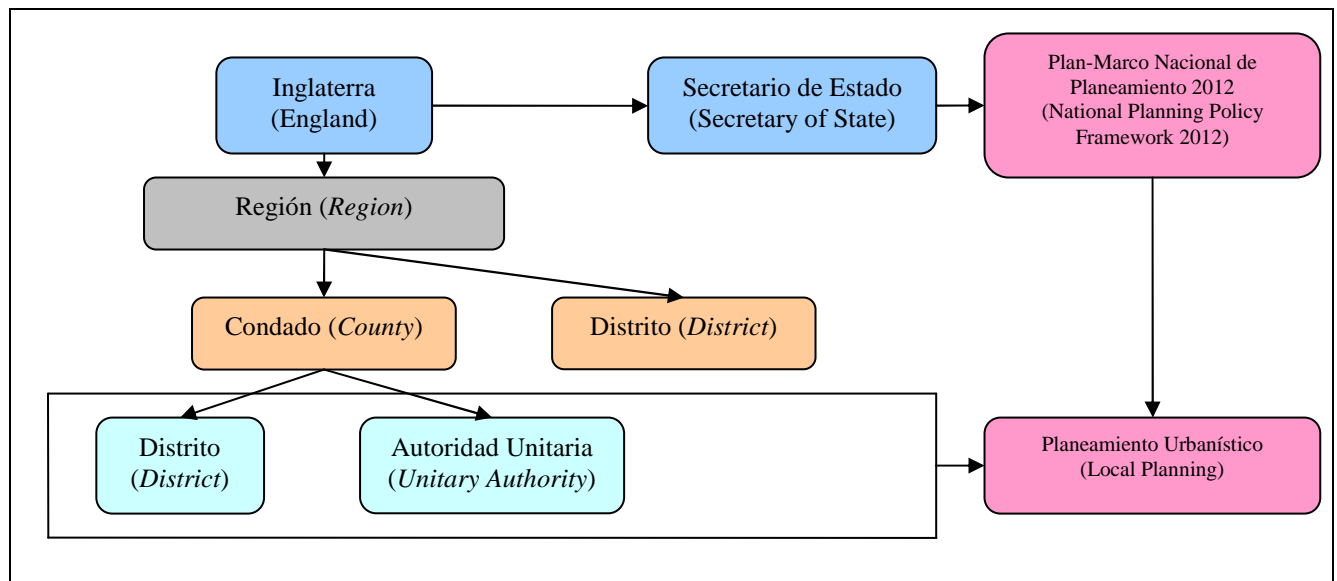


Fig. 10. Esquema. Estructura de planeamiento urbanístico de España e Inglaterra.

España. Binomio normativo que justifica la intervención autonómica. El ordenamiento jurídico español distingue entre Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) dice de éste que se trata “*a la vez de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*”, con el objetivo último de, entre otros, favorecer el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones, mejorar la calidad de vida en el ámbito cotidiano, utilizar racionalmente el territorio, y gestionar con responsabilidad los recursos naturales al tiempo que se garantiza la protección del medio-ambiente.

Para ello, la propia Carta aclara que la legislación destinada a Ordenación del Territorio debe velar, primero, por la “*coordinación de los planes de ordenación de las autoridades locales, que deben tener en cuenta los intereses de la ordenación regional y nacional*”, y, segundo, por la “*coordinación entre las mismas autoridades regionales, las autoridades locales, nacionales y entre regiones de países vecinos*”. Y ésta es, precisamente, la principal distinción entre la legislación aplicable en materia de Ordenación del Territorio y la legislación aplicable en materia de Urbanismo: el primero vela por la coordinación del segundo, en referencia a la normativa local referida en los esquemas anteriores como planeamiento local, que es cuanto, por su parte, abarca el

Urbanismo, principalmente. Veamos, sin embargo, cómo la práctica dista, y mucho, de la teoría.

En el ordenamiento jurídico español podemos encontrar oportunas referencias en los artículos:

- 148.1.3 CE, que anuncia que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de “3. *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”; y,
- 25.2 LRBRL, que, tras la aprobación de la LRSAL 2013, define la competencia municipal en materia de urbanismo - y medioambiente urbanos, distinción tan particular como innecesaria -, con respeto a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, como sigue: “(a) *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio Histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.* (b) *Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas*”, y así continúa, en un listado tan ilógicamente diverso como ya lo fuera en su anterior redacción - aquí constan, en cualquier caso, las referencias más relevantes -.

De igual modo proceden, por su parte, la gran mayoría de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios. La legislación vasca - expresamente mencionada por afectar al municipio de Barakaldo - distingue vía Ley entre ambas nociones; no en vano, en Euskadi rigen las vigentes Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco - en adelante, LOTPV -, y la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo - en adelante, LSPV -, en cuyas Exposiciones de Motivos podemos encontrar sendas definiciones de sus correspondientes ámbitos de aplicación, no reproducidas aquí por coincidentes con las otras antedichas.

Ordenación del Territorio y Urbanismo son, por tanto, materias completamente vinculadas - y afectadas - entre sí, pero competencialmente diferenciadas. Con ello en mente, debemos hacer mención expresa al planeamiento urbanístico local que, en los

términos expresados por la LRBRL, es el principal instrumento normativo que dicta la regulación y distribución de usos y actividades en nuestros ámbitos urbanos.

Como sabemos, el planeamiento urbanístico es elaborado por las autoridades locales - de forma simplista ahora, atenderemos, más adelante, a mayores detalles vinculados a los procesos de elaboración y aprobación -. Sin embargo, ¿en qué medida queda afectado por las directrices superiores de Ordenación del Territorio? Pongamos a Euskadi de ejemplo.

Los principales instrumentos de Ordenación del Territorio son las Directrices de Ordenación Territorial (en adelante, DOT; a iniciativa del Gobierno Vasco; arts. 4 - 10 LOTPV) - y, en un segundo nivel, dependiente del primero, los Planes Territoriales Parciales (en adelante, PTP; a iniciativa del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales o municipios afectados por las DOT; arts. 11 - 15 LOTPV) - y los Planes Territoriales Sectoriales (en adelante, PTS; a iniciativa del Gobierno Vasco; art. 16 – 23 LOTPV).

En referencia a las DOT - y valga por todas las anteriores dada su dependencia jerárquica - son tres los principales motivos o funciones que justifican su existencia, a saber,

“a) Formular con carácter global e interrelacionado y de acuerdo con la política y/o planes económicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados que operen en dicho territorio a fin de garantizar el necesario equilibrio territorial de interés general para Euskadi y la creación de las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos;

b) Construir un marco de referencia en cuanto a la ordenación y al uso de los espacios y del territorio para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas que hayan de actuar sobre el territorio de la Comunidad Autónoma así como para la actividad urbanística de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilización de todas ellas;

c) Prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el Estado u otras Comunidades Autónomas ofreciendo las bases suficientes para celebrar los convenios o acuerdos de cooperación que resulten necesarios” (art. 5 LOTPV).

De un modo u otro, todas estas funciones afectan al campo de actuación local. Cientos son los conflictos registrados por la implantación, en determinados terrenos, de incineradoras, centrales nucleares, cárceles, autopistas, carreteras de tráfico pesado y sendos otros elementos de interés supramunicipal - necesarios, pero carentes de popularidad - y es que, debemos recordarnos, no hay suelo que no pertenezca a un municipio o autoridad local determinada. Sin embargo, no hay mucho que ésta pueda hacer; es más, deberá gestionar o, incluso, modificar su estrategia de planeamiento urbanístico, acorde a lo anterior.

En el caso de las DOT, las autoridades y el público local vascos - que el Gobierno Autonómico estime interesados - son consultados en tres ocasiones: (a) en la elaboración del Avance de las DOT; (b) una vez concluido dicho Avance; (c) durante el periodo de audiencia pública abierto a consecuencia de la publicación del Acuerdo inicial de las DOT en el Boletín Oficial del País Vasco, en el Boletín Oficial del Estado y en, al menos, dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma. Por supuesto, ninguna de tales consultas u opiniones son vinculantes y, a un lado la teoría, escasamente tenidas en cuenta salvo en interés de la propia iniciativa.

El motivo pasa por comprender que proyectos de tal envergadura son, por naturaleza, proyectos de gran contenido político, en referencia, por ejemplo, a la creación de espacios apropiados para la atracción de actividades económicas. El propio art. 5.a) LOTPV anterior dice, en este sentido, *“de acuerdo con la política y/o planes económicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*. Poco distan estas motivaciones, cierto es, de aquéllas que se esconden tras muchas de las decisiones adoptadas por las autoridades locales en su ámbito urbanístico, pero es ésta una cuestión que trataremos más adelante y que, de cualquier modo, no empaña nuestras palabras en estos momentos.

La distinción entre Ordenación del Territorio y Urbanismo es mucho más que un hecho puramente semántico. Conlleva consecuencias que, posiblemente, no se han tomado en

debida cuenta. No es comparable la capacidad de gobierno de las autoridades locales en una y otra materias. Una distinción que justifica un status quo en detrimento de los municipios y garantiza un espacio de decisión en favor de niveles de gobierno superiores en cuestiones de alto nivel político-económico que, de otro modo, difícilmente tendrían.

"De forma muy sintética (...), cabe desde este momento afirmar que la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente, a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada (...)" (Fundamento Jurídico 4, STC 159/2001, de 5 de julio).

Son las Comunidades Autónomas - y también el Estado -, por tanto, las que, por mor del artículo 148.1.3 CE legislan en dichas materias en eterna disputa, Ordenación del Territorio y Urbanismo, y, en consecuencia, las que, en cada momento, hacen justicia al artículo 25.2 LRBRL y a la autonomía local - en adición a lo explicado en el apartado anterior -. No deja de ser tremendamente llamativo que no se haya abordado aún y con detalle la imposible gestión material de la estructura binómica existente y que aquí se cuestiona, y se haya aclarado, en interés del buen gobierno, aquel *núcleo mínimo identificable*.

La crítica que aquí se emite es, así, de origen y principios. Como bien refiere el profesor Joseba Juaristi, la Ordenación del Territorio, entendida como organización espacial, tiene tanto tiempo como podamos remontarnos en la historia de los asentamientos humanos; es la concepción de planificación estratégica supralocal la que resulta de más reciente creación, a partir de la última revolución industrial, y, con especial incidencia, con el arranque de la globalización tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Las

menciones críticas a la implantación de un Modelo de desarrollo concreto y determinado por vía de la Ordenación del Territorio es, por ende, la crítica sobre la crítica, táchese esto de marxista, como refiere el propio autor, o entiéndase como descripción de la presente realidad urbana, cuya cotidianidad sobra para visualizar la negación de los territorios que se analicen, también Barakaldo.

Valiéndonos de la concepción literaria de Bernardo Atxaga, Euskal Hiria - Ciudad Vasca -, en alusión al conjunto del territorio vasco y denominación que la propia LOTPV adopta en su Preámbulo, nos hacemos eco de las palabras del antes referido profesor: “*la idea de Euskal Hiria supone una reformulación de la recentración más que del policentrismo*”¹⁰⁴. En efecto, la Ordenación del Territorio no implica la visión global del mismo por parte del conjunto de municipios, sino la visión global que lo entes administrativos supralocales tengan, con indeterminada consideración - o quizá fuera mejor decir, a determinar en cada momento - que éstos puedan hacer del parecer de los municipios afectados. Y nada puede hacerse al respecto.

Baldomero Ruiz Cuadrado decía en su conclusión al trabajo *La autonomía local y su defensa* (1998), que los entes locales se encuentran en una clara situación de indefensión “*para poder reaccionar contra la vulneración por parte de la legislación estatal y autonómica del principio de autonomía que les está reconocida, reacción que curiosamente, se encuentra en manos estatales y autonómicas. Ello puede determinar que la propia doctrina de la garantía institucional, formalmente admitida por el Tribunal Constitucional, quede sin eficacia alguna. (...) y si una ley de alguno de esos órdenes privase a un ente local de competencias hasta el punto de hacerles perder su identidad frente a la conciencia social, y contra esta ley no puede defenderse ni tampoco salen en su defensa los órganos legitimados para plantear su inconstitucionalidad, la garantía institucional quedaría en simple papel mojado. Situación que lleva al profesor Sosa Wagner a calificarla de garantía institucional restringida o limitada*”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ JUARISTI, JOSEBA. *La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas*. Lurralde Invest. N. 32. 2009.

¹⁰⁵ CUADRADO RUÍZ, BALDOMERO. *La autonomía local y su defensa*. Anales de Derecho. Universidad de Murcia. N. 16. 1998.

Con la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dicha situación de indefensión quedó parcialmente solventada, puntualización que procede más en base a contenidos que a formas. En aplicación del Capítulo IV “De los conflictos en defensa de la autonomía local”, los municipios están legitimados para plantear tales conflictos. La pregunta es, sin embargo, en base a qué contenido, si éste queda a expensas de lo que tengan a bien decidir los distintos entes autonómicos, cada uno respecto de su propio territorio. La cuestión de la autonomía local sólo ha quedado parcialmente resuelta.

Sea por este motivo, Euskadi se encuentra en estos momentos trabajando en el Anteproyecto de una Ley Municipal Vasca - en adelante, Anteproyecto LMV -, cuya necesidad, según afirma el Preámbulo, *“no puede ser puesta en tela de juicio. (...) La defensa y garantía de la autonomía municipal es una necesidad objetiva del municipalismo vasco que es cabalmente asumida por el presente marco normativo”*. Lamentablemente, considerado el actual estado de redacción del texto, no puede concluirse que haya sido *cabalmente asumida*.

Curiosamente, el art. 30.2 Anteproyecto LMV recupera las menciones a la proximidad ciudadana que la nueva redacción del art. 2.1. LBRL olvida, cuando dice que *“para la determinación, en su caso, de las competencias de los municipios vascos se tendrá en cuenta el principio de mayor proximidad a la ciudadanía”*, aunque luego continúa, *“asimismo, se valorará la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las entidades locales o las necesidades de eficacia o economía”*.

Dichas necesidades económicas tienen su reflejo en el art. 33 Anteproyecto LMV, en el que se despliegan las competencias municipales calificadas como *propias*. Al hilo de lo expresado hasta el momento, conviene resaltar el art. 33.22.a) Anteproyecto LMV, *“Desarrollo económico y social. En esta materia las competencias de los municipios se extienden, en todo caso, sobre los siguientes ámbitos: (a) Fomento del desarrollo económico y social local en el marco de la planificación autonómica”*, expresión muy semejante a aquella que advirtiéramos antes en mención al art. 5.a) LOTPV, *“de acuerdo con la política y/o planes económicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*. Nada puede cambiar de facto, por tanto, si no admitimos que o bien sean las

Corporaciones municipales las que decidan sobre su propio territorio, también a efectos económicos y sociales, pues ingente es su afección sobre el suelo y la rutina de sus habitantes, o bien sean aquéllas las que decidan qué políticas económicas y sociales autonómicas hayan de implementarse, mediante la participación en la elaboración y aprobación de las mismas.

Procede terminar, así, con la siguiente cita, originariamente pensada en un contexto distinto, como hemos apuntado antes, pero de conveniente redacción ahora: “*Por ello, se defiende aquí que sólo el reconocimiento de la garantía institucional nada vale sin dotar a los entes locales de medios para, por sí mismos y directamente, poder reaccionar contra su vulneración por parte de la legislación estatal y autonómica ante el Tribunal Constitucional, aunque ello conlleve la necesidad de importantes reformas legislativas*”. Ya se han dotado a los municipios de legitimidad para la interposición de recursos de inconstitucionalidad; ahora, hace falta reconocer un contenido competencial que dote de verdadero significado a la autonomía local, cuya defensa, bien reconoce el Anteproyecto de LMV, *es una necesidad objetiva*.

Inglaterra. El planning vacuum y la amenaza privatizadora. El supuesto inglés es académicamente muy interesante, en atención a las vigentes *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* y LA 2011. Bajo el compromiso de construir la *Big Society*, se han suprimido - a efectos de normativa urbanística - las escalas administrativas intermedias y localizadas entre el Nivel 0 y el Nivel 3. Ello nos sitúa en un escenario opuesto al anterior, y ha conllevado, como era de esperar, la crítica de diferentes agentes tanto públicos como privados. Recomendable resulta la lectura de *Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum (Second Report, Session 2010 – 2011)*.

No contamos, por reciente, con experiencias suficientes que corroboren o desmientan las pretensiones de sus impulsores, quienes apelan, en el marco de este contexto, a la obligación de las autoridades locales de colaborar – *duty to cooperate* (sección 110 LA 2011) - por los mejores intereses colectivos, favoreciendo y propiciando espacios de encuentro y consenso que hagan posible la materialización de los proyectos de interés supralocal que sean necesarios para paliar las necesidades locales y supramunicipales. Y nos expresamos así para evitar que tal connotación supralocal nos lleve a engaño.

Las acciones que se encuentran estrictamente comprometidas en el mencionado artículo son, “(a) la preparación de los documentos de los planes de desarrollo, (b) la preparación de otros documentos de desarrollo local, (c) la preparación de los planes con afección marítima sujetos a la Ley de Acceso Marítimo y de Costa 2009 en relación a las regiones inglesas costeras, la regiones inglesas del litoral y cualquier parte de ambas regiones, (d) las actividades que puedan razonablemente ser consideradas para preparar el curso de actividades sujetas a los párrafos (a) a (c), y , (e) actividades que sostienen actividades localizadas en los párrafos (a) a (c)” (sección 110.3 LA 2011)¹⁰⁶. En definitiva, todo aquello que sea efectivamente supramunicipal o de potencial interés supramunicipal.

Las autoridades locales tienen, por tanto, la obligación de cooperar entre sí, así como con las instituciones y organismos públicos de naturaleza sectorial y los *Local Enterprise Partnerships* (en adelante, LEPs, debidamente referidos en la pág. 192 y siguientes), bajo amenaza de sanción negativa de los planes y documentos urbanísticos involucrados que, por mor de tal potencial interés supramunicipal, bien puede pensarse en su gran mayoría, si no todos - ¿qué plan urbanístico no tiene interés supramunicipal? -. Esta mención a los LEPs acontece en un momento muy adecuado, pues nos permite - en adición a lo expresado en páginas anteriores en relación al actual proceso de recentralización material por medio de la figura del *Secretary of State*, y, el discutido *Community Right to Challenge* - confirmar el ánimo privatizador del Gobierno inglés. Así se refería la coalición en el año 2010:

“Proponemos, a través de la Localism Bill, la incorporación de un obligatorio deber de cooperación para las autoridades locales, los organismos públicos relacionados con el planeamiento y agentes privados que sean relevantes para con el planeamiento tales como los proveedores de infraestructuras. (...) Esto beneficiará a las comunidades locales en tanto en cuanto se encuentran vinculadas desde las primeras etapas, así

¹⁰⁶ Art. 110.3 LA 2011: “The activities within this subsection are: (a) the preparation of development plan documents; (b) the preparation of other local development documents; (c) the preparation of marine plans under the Marine and Coastal Access Act 2009 for the English inshore region, the English offshore region or any part of either of those regions; (d) activities that can reasonably be considered to prepare the way for activities within any of paragraphs (a) to (c) that are, or could be, contemplated; and (e) activities that support activities within any paragraphs (a) to (c)”.

como a los negocios que debieran ver una más rápida y positiva consideración de sus propuestas (...)”¹⁰⁷.

Las autoridades locales se encuentran, así, obligadas a adoptar decisiones en línea con instituciones de ámbito público, así como privado, que, en ningún caso, repetimos, se encuentran legitimadas para ello. Bien se han esforzado unos y otros en desmentir el hecho, afirmando que colaborar no significa acordar, lo que se pone en duda, en base a las afirmaciones del párrafo anterior y al hecho de que, en ningún momento a lo largo de todo el texto, se señala de forma clara y precisa qué significa y cómo se controla esta obligación de cooperar. Tan sólo podemos encontrar una ligera referencia al respecto en el párrafo 182 del *National Planning Policy Framework. Planning Practice Guidance*, en virtud del cual, los Inspectores han de sancionar positivamente un documento urbanístico comprometido con el *Duty to Cooperate*, en tanto en cuanto éste haya sido positivamente preparado y justificado, y sea efectivo y consistente con la directrices y políticas a nivel nacional. Pero, ¿qué significa esto?

La respuesta derivará de la práctica de quienes ostentan poder de juicio, a saber, los *Planning Inspectorate*, organismo dependiente del *Department for Communities and Local Government*, que reporta de forma directa al *Secretary of State for Communities and Local Government*.

Cierto es que, por de pronto y sobre la teoría, este modelo suprime las tensiones que el modelo español genera. Señala el documento *Government Response to the Communities and Local Government Committee's Report 'Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum'* en su punto séptimo: “*La decisión de suprimir las Estrategias Regionales estuvo basada en la clara evidencia de que no funcionaron. Las Estrategias Regionales se preparaban por cuerpos no-electos con gran deficiencia democrática. El hecho de imponer objetivos tales como el número de viviendas era altamente controvertido y generaba miles de objeciones. Esto derivó en largos retrasos y*

¹⁰⁷ HM GOVERNMENT. *Local growth: realising every place's potential*. Presentado al Parlamento por el Secretario de Estado para Empresas e Innovación el 28 de Octubre de 2010. Texto Original: Párrafo 3.20, “We propose, through the Localism Bill, to place a new statutory duty to cooperate on local authorities, public bodies involved in plan-making and on private bodies that are critical to plan-making, such as infrastructure providers. (...) This will benefit local communities by engaging them at early stage, as well as businesses who should see faster and more positive consideration of their proposals (...)”

evidenció que las Estrategias Regionales no proporcionaban seguridad a las comunidades e inversores”¹⁰⁸.

Pero habilita, a cambio, la opción de una práctica un tanto caótica y casi arbitraria. Caótica porque, dada la incertidumbre que rodea al hecho colaborativo, no existen parámetros que dirijan el comportamiento de las autoridades locales - ¿debe pecarse de exceso para no caer en desgracia ante el Inspector de turno?-. Arbitraria porque, en ausencia de estamento regional alguno, y en virtud del mencionado *duty to cooperate*, organismos públicos y privados, así como el *Secretary of State*, llegado el caso, pueden dirigir y condicionar ciertos comportamientos de las autoridades locales - las políticas de vivienda son un buen ejemplo, como veremos en el apartado dedicado a la vivienda en Inglaterra -, lo que no es mucho más democrático ni acorde a nuestra concepción de autonomía local.

A efectos prácticos, la verdad es que dicha arbitrariedad no tiene por qué ser negativa per se. Dada su naturaleza puntual, debe observarse su desarrollo para poder emitir un juicio fundado. Lo que es de analizar es la propia capacidad de actuación que los mencionados artículos facilitan, el poder de decisión, el ámbito subjetivo del elemento urbanístico, ¿dónde recae, realmente?

Entiéndase, una vez más, que estos proyectos no refieren únicamente a aquellos asuntos que son necesariamente supramunicipales - aeropuertos, hospitales, universidades, transporte, comunicaciones, etc. -, sino que, además, también alcanzan a aquellos otros con repercusión, en principio, únicamente local - colegios de educación básica, centros médicos, vivienda, etc. -, que, por un motivo u otro, pueden llegar a alcanzar nociones de supramunicipalidad. Hacemos mención, con ello, a la visión extensiva del urbanismo impulsado por las políticas de naturaleza sectorial, especialmente notorio en lo que a la provisión de servicios públicos de carácter local se refiere, a discutir en el apartado 3.2 siguiente.

¹⁰⁸ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Government Response to the Communities and Local Government Committee's Report 'Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum'*. June 2011. Texto Original: “The decision to abolish Regional Strategies was based on clear evidence that they did not work. Regional Strategies were prepared by unelected bodies that lacked democratic accountability. Imposing target such us housing numbers was highly controversial and generated thousands of objections. This resulted in long delays and meant that Regional Strategies did not provide certainty for communities or investors”.

En el seno de la cooperación que de las autoridades locales siempre se espera - y, ahora, se impone -, éstas adoptan un rol pasivo en la gestión de los recursos urbanos y se convierten en meros facilitadores de suelo en favor de instancias de gobierno superiores, o, como se estima puede ocurrir en el ámbito inglés, de entidades privadas; si bien nos reiteramos en la ausencia de experiencias prácticas, comienzan a advertirse indicios de malestar en la provisión de determinados servicios públicos como la educación, donde la entrada de las *academies* y *free schools* está causando tremenda polémica.

Según señala la Real Academia Española, *cooperar* es “*obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin*”¹⁰⁹. De confirmarse la estrategia de centralización competencial con el objetivo de derivar su materialización y gestión al sector privado, las administraciones públicas se verán incapaces de cumplir con dicho deber de cooperar, pues no podrán - no deberían, al menos -, alcanzar un mismo fin sobre el que justificar su presencia activa. Más allá de espíritus filantrópicos, la iniciativa privada tiene como objetivo último la maximización de su actividad y beneficio, y es ésta una cuestión que, desde la más absoluta teoría, no encuentra homónimo en las previsiones del administrador público.

No queremos con ello condenar los cientos de proyectos y experiencias de titularidad público-privada que han alcanzado resultados tremendamente satisfactorios y beneficiosos, por qué no admitirlo, tanto para el público en general como para sus impulsores en particular. Sin embargo, éstos no son sino proyectos de justificación aislada, concreta y determinada. No puede entenderse que tal necesidad conjunta sea un hecho cierto por defecto.

2.3. Últimas reflexiones en torno a la autonomía local: cuando la realidad habla por sí misma. Introducción al Capítulo 3.

Más de medio siglo ha transcurrido desde los primeros esbozos desarrollistas y de aquello que, en su momento, fue calificado de progreso y que ahora sólo puede calificarse de *behaviorismo*. La intencionalidad eminentemente económica presente en las decisiones adoptadas por la Administración Pública y particulares así lo demuestra; y el sistema institucional-competencial pretende garantizar su continuidad en el tiempo.

¹⁰⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA - RAE -. Enero 2015.

El hecho urbano, lejos de ser un hecho público es, hoy, una cuestión de tendencia privada o a privatizar.

De entre todo lo dicho, quizá lo más preocupante resida en la dificultad del cambio que se propone, pues éste únicamente puede encontrarse en el habitante urbano, en letargo, sí, pero también excluido de los procesos de debate y decisión, una participación ciudadana que se antoja difícilmente materializable dada la actual estructura administrativa - de ahí su mención y referencia anteriores -.

La ciudad se encuentra en constante movimiento, lo que no quiere decir, sin embargo, que esté viva. Las actividades económicas, sociales y culturales no circulan con naturalidad y fluidez por sus arterias, sus calles. Los intereses particulares y la visión sectorial supramunicipal, aun con afección local, imposibilitan una descripción de la realidad diferente. Y es que, cuando la realidad habla por sí misma de una forma tan rotunda, poco puede maquillarse: desequilibrio espacial en la prestación de servicios públicos, concentración de actividades económicas y núcleos residenciales, dependencia del diseño urbano del beneficio de inversiones puntuales o circunstanciales, sacrificio de la identidad histórica y homogeneización de la misma lógica urbana - en detrimento de la sostenibilidad futura de la urbe -, estigmatización social, etc. Ésta, y no otra, es la ciudad del Siglo XXI.

Una realidad palpable que es objeto de crítica ahora, igual que lo ha sido en múltiples ocasiones anteriores. Sin embargo, ya lo hemos visto, lejos de animar nuevos escenarios de mejora, nuestros gobiernos inciden en el aspecto más negativo del presente Modelo, centralismo y privatización, dada la actual coyuntura socio-económica, obviando el hecho de que tal coyuntura no hubiera sido posible sin aquel Modelo. La autonomía local se encuentra más en riesgo que nunca, corroborado por el Consejo de Estado en España, y poco importa si sirve para superar las actuales dificultades y poder continuar hacia adelante. Comprometido el presente, parecemos no entender que, por esta vía, no hay mayor futuro; al menos, no para todos. Y es que el cambio, posible a pesar de las apariencias, sólo tiene cabida bajo los fundamentos de una autonomía local fuerte, en tanto que centro de debate y decisión, *“el elemento más democrático del Estado”*, y una población urbana activa, que habrá de llegar, sea con ilusión ante la posibilidad de nuevos horizontes sea con hartazgo ante el inmovilismo interesado.

3. El derecho a la ciudad: Hábitat Urbano, Desarrollo Sostenible de los asentamientos urbanos y Desarrollo Participativo de las comunidades urbanas. Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes.

3.1. Ficha técnica de los supuestos de estudio: Barakaldo y Milton Keynes.

Milton Keynes y Barakaldo no son, en ningún caso, supuestos ajenos a las actuales dinámicas de desarrollo urbanístico, como se puede comprobar a continuación. Muy a pesar de sus notables diferencias históricas y culturales, la estandarización de los procesos de creación de ciudad ha provocado que ambas compartan, hoy, una imagen urbana que bien puede describirse con iguales términos, y es este punto, sin lugar a dudas, el que justifica, no sólo una introducción como la presente, sino todo un desarrollo de tesis como la que se aquí se presenta.

Interesante sería analizar cómo son imaginados estos dos municipios por personas que, no conociéndolos, fueran informadas de los datos anunciados en las figuras 11 y 12. Por supuesto, las facultades y habilidades de cada cual haría mucho por el grado de detalle de cada una de las descripciones, vario-pintas, seguramente, y, siempre, distintas entre sí. Lamentablemente, la verdad es otra, más homogénea y menos particular. En este caso, la ficción superaría a la realidad.

Barakaldo (Nivel 3)¹¹⁰	
<i>Dependencia geográfico-administrativa</i>	
• Territorio Histórico -Provincia - (Nivel 2)	Bizkaia
• Comunidad Autónoma (Nivel 1)	Euskadi
• País (Nivel 0)	España
<i>Año de origen</i>	Primera población: Desconocido. Fundación de la Anteiglesia de Barakaldo: 1.051.
<i>Territorio</i>	25,03 km ²
<i>Habitantes en Barakaldo</i>	100.080 ¹¹¹
• Salario más habitual	16.560€/año ¹¹²
<i>Idioma(s)</i>	Castellano. Euskara.

Fig. 11. Tabla de contenido. Datos técnicos de Barakaldo.

¹¹⁰ BARAKALDO. AYUNTAMIENTO. Junio 2015. INE.

¹¹¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. INE. Año 2014.

¹¹² INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. EUSTAT. Año 2011.

Milton Keynes (Nivel 3)	
<i>Dependencia geográfico-administrativa</i>	
• Condado (Nivel 2)	Buckinghamshire
• Región (Nivel 1)	Sur-Este de Inglaterra (South-East England)
• País (Nivel 0)	Inglaterra (England)
<i>Año de origen</i>	Primera población: Desconocido. Actual desarrollo urbano: 1960s
<i>Territorio</i>	89 km ²
<i>Habitantes</i>	255.700 habitantes ¹¹³
• Salario medio	£26.910/año ¹¹⁴
<i>Idioma</i>	Inglés

Fig. 12. Tabla de contenido. Datos técnicos de Milton Keynes.

3.2. Hábitat urbano. Vivienda y dotaciones públicas de salud y educación.

----- Definición -----

Hábitat Urbano: Extensión conceptual del hogar, en virtud de la cual, no existe la vivienda adecuada si no es en conjunción con unos servicios adecuados implantados en un entorno urbano igualmente oportuno.

----- X -----

La vivienda y las dotaciones públicas de salud y educación son los índices o elementos de valoración que hemos escogido para analizar el hábitat urbano de nuestras ciudades de estudio dada la perfecta y más básica o primaria representación que los mismos suponen de nuestra cotidianidad medida en términos de necesidad.

Hoy, el hábitat urbano supone la quintaesencia del contrato social, en el más puro sentido rousseauiano del término, que, como sabemos, quiebra tan pronto como deje de garantizar iguales condiciones para sus partes integrantes. Cómo se garantice el hábitat urbano influye de forma decisiva en la calidad del mismo.

¹¹³ MILTON KEYNES INTELLIGENCE OBSERVATORY. Año 2011.

¹¹⁴ MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Milton Keynes Economic Development Strategy 2011 - 2016*. Año 2010. No se conoce de la publicación de datos al respecto desde el año 2011; todos los datos conocidos circulan alrededor de estas cifras.

De forma previa al desarrollo pormenorizado del presente apartado, exponemos en las siguientes tablas la actual situación de Barakaldo y Milton Keynes en relación con los antedichos elementos.

Barakaldo		
<i>Vivienda</i>		
• Parque Residencial		Aprox. 45.323 viviendas (2011) ¹¹⁵
• Viviendas vacías		Aprox. 8.3% / 3.751 viviendas (2011) ¹¹⁶
• Antigüedad media del parque residencial		38.8 años (2011) ¹¹⁷
• Precio medio	Alquiler	Aprox. 20 €/m ² ¹¹⁸
	Venta	Vivienda Libre: 2.264 €/m ² (2014) ¹¹⁹
• Personas sin hogar		Aprox., 1.139 personas. Euskadi (2012) ¹²⁰
<i>Dotaciones públicas de Salud</i>		
• Hospitales	2 hospitales	Hospital Cruces Hospital San Eloy
• Ambulatorios	7 ambulatorios	Listado completo en nota al pie ¹²¹
<i>Dotaciones públicas de Educación</i>		
• Educación Infantil y Primaria	2 guarderías 11 colegios	Listado completo en nota al pie ¹²²
• Educación Secundaria	2 institutos	Instituto Antonio Trueba Instituto de Cruces
• Educación Universitaria	0 centros	*

Fig. 13. Tabla de contenido. Datos sobre vivienda y dotaciones públicas de educación y salud de Barakaldo.

¹¹⁵ INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. EUSTAT. Año 2011.

¹¹⁶ INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. EUSTAT. Año 2011.

¹¹⁷ INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. EUSTAT. Año 2011.

¹¹⁸ Media referencial observada en diferentes portales digitales inmobiliarios.

¹¹⁹ EL CORREO. *Bizkaia mantiene con Gipuzkoa las viviendas nuevas más caras de España*. Edición Digital. 03.01.2014.

¹²⁰ INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. EUSTAT. Año 2015.

¹²¹ OSAKIDETZA. Listado de centros de la comarca. Año 2015.

¹²² Listado de centros de educación infantil y primaria: C.E. Larrea Ezagutu, Ikastola Alkartu, Colegio Sta. Teresa, C.P. Ntra. Señora del Pilar, Centro E.I.yP. Burtzeña, Guardería Arco Iris, C.P. Gurutzeta, C.P. Arteagabeitia, C.P. Munoa, C.P. Larrea, C.P. Zuazo, C.P. Juan Ramón Jiménez, C.P. Rontegi, Esc. Infantiles Barakaldo, Ibaibe Herri Ikastetxea, Centro E.I.yP. Retuerto, Centro E.I.yP. Mucusuluba.

Milton Keynes		
Vivienda		
• Parque Residencial		Aprox. 88.499 viviendas ¹²³
• Viviendas vacías		Aprox. 2,02 % Aprox. 1,790 viviendas ¹²⁴
• Antigüedad media del parque residencial		Desconocido
• Precio medio	Alquiler	£785/mes por unidad ¹²⁵
	Venta	£187. 143 por unidad ¹²⁶
• Personas sin hogar		1,88 personas / 1.000 hb. ¹²⁷ Aprox. 131 habitantes
Dotaciones públicas de Salud		
• Hospitales	1 hospital	MK General Hospital
• Centros médicos no hospitalarios	30 centros	Listado completo en nota al pie ¹²⁸
Dotaciones públicas de Educación¹²⁹		
• Educación Primaria	11 guarderías 90 colegios	Listado completo en nota al pie.
• Educación Secundaria	13 institutos	Listado completo en nota al pie.
• Educación Universitaria	2 universidades	Milton Keynes College Open University

Fig. 14. Tabla de contenido. Datos sobre vivienda y dotaciones públicas de educación y salud de Milton Keynes.

3.2.1. Dotaciones públicas de salud y educación.

Desequilibrio y desorden son los calificativos que describen con mayor precisión las realidades de ambos municipios. Un desequilibrio y un desorden controlados, al menos hasta el momento, por mor de la aceptación - o resignación - de los fenómenos de translocalidad, cuyas consecuencias son cada vez más obvias, lo que evidencia una necesidad de cambio estratégico en la concepción de estas materias.

Barakaldo cuenta con un Hospital General para cada 50.000 habitantes. Milton Keynes, por su parte, cuenta con un Hospital para la totalidad de la población del municipio, aproximadamente 255.000 habitantes. Por el contrario, en términos de educación y en

¹²³ MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Quarterly Housing Statistics*. Año 2012.

¹²⁴ MILTON KEYNES. HOMES AND COMMUNITIES AGENCY (HCA). Año 2011.

¹²⁵ ZOOPLA. *Cost of renting remains far less attractive than home ownership*. Año 2011.

¹²⁶ BBC NEWS. *UK House Prices. January – March 2012*.

¹²⁷ NORTH EAST PUBLIC HEALTH OBSERVATORY. *Community Mental Health Profile 2012. Milton Keynes*.

¹²⁸ NATIONAL HEALTH SERVICE. NHS.

¹²⁹ MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Milton Keynes Schools Directory*. Año 2015.

base a la población total, Milton Keynes sobrepasa a Barakaldo en 9 guarderías, 79 colegios, 11 institutos y 2 universidades, es decir, por encima de un 773% más de oferta educativa pública, cuando la población es tan sólo superior en 155.000 habitantes, es decir, un 255%.

La observación crítica, sin embargo, no deviene de una descripción objetiva como ésta, pues en sí misma poco nos dice, al ser que hay muchos otros factores y variables que tomar en consideración, como por ejemplo, el acceso hospitalario en los municipios colindantes a Milton Keynes o las posibilidades de educación pública en localidades cercanas a Barakaldo así como la oferta de educación privada y/o concertada en el interior del municipio y su nivel de aceptación por la población residente.

La crítica se aborda desde la naturaleza localista que caracteriza al presente. El desarrollo urbanístico de los últimos años ha tenido en consideración, a modo de paliativo, las vinculaciones intermunicipales, obvias, y por tanto, indiscutibles, hasta el extremo de perder, sin embargo, la noción de aquello que es estrictamente local y aquello que, por el servicio que se presta, puede no serlo. Hacemos con ello referencia a la estratégica disposición geográfica de hospitales y universidades como proyectos de naturaleza supramunicipal que son.

Porque vinculación no es lo mismo que dependencia. En tanto en cuanto no pueden satisfacerse las necesidades más básicas de una urbe de forma local, la vinculación se convierte en dependencia - respecto de espacios, de tiempos y de costumbres -, lo cual repercute en la construcción de nuestras comunidades y la calidad de su desarrollo: los desequilibrios en la prestación de los servicios públicos básicos conlleva necesariamente tener que asumir las urbes colindantes como una extensión de la propia, un hecho que, en justicia, no es tal.

El equilibrio y la proporción son características inherentes al urbanismo, y la lógica que de ello se deriva, el mejor factor de juicio. Como es obvio, la medición y el control de las necesidades primarias de una población infra-asistida por defecto resulta imposible; qué decir de la resolución satisfactoria y estable de aquéllas. Sirvan de muestra los últimos datos ofrecidos por el Consistorio de Milton Keynes en materia de desplazamiento escolar: al menos un 5% de su población juvenil (aproximadamente,

1.988 niños) cursa sus estudios elementales en poblaciones terceras, y alrededor de un 1% de los escolares de Milton Keynes (aproximadamente, 431 niños) no residen en el propio municipio¹³⁰.

La dependencia deviene, por tanto, de la imposibilidad de autogobierno ante la ausencia de autoridad en la gestión de las necesidades y los recursos propios. En algún momento hemos hecho referencia al aspecto vivo de la ciudad y la interconectividad de las distintas experiencias dentro del hecho urbano. Igualmente puede aplicarse a los servicios públicos, elementos necesarios dentro de la composición de nuestras ciudades que garantizan grados mínimos de igualdad y cohesión. Las consecuencias que se derivan de los referidos procesos de deslocalización y privatización - a desarrollar más adelante - son socialmente impredecibles, con independencia de su encaje económico.

De hecho, ésta es una de las grandes discusiones que se están librando, actualmente, respecto de las prestaciones públicas. Atrás parecen quedar las teorías francesas de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, a destacar, la Escuela de Burdeos, y aún más en concreto, el pensamiento Duguitiano, cuya influencia en la dogmatización de los servicios públicos es indiscutible.

Bajo una composición político-jurídica basada en la inter-solidaridad de los individuos que conforman una comunidad, la Administración Pública constituye, según Leon Duguit, el reflejo de la voluntad de ésta, al servicio de ésta, manifestada, especial pero no únicamente, a través de los servicios públicos, símbolo último de aquella solidaridad y de esta voluntad. La capacidad de decisión administrativa deviene de la legitimidad-consecuencia de la noción de servicio público, siendo éstos, por tanto, los elementos que justifican la organización político-jurídica de nuestras sociedades y la propia existencia de éstas.

“En el Estado de servicios públicos, el concepto de `servicio público aparece como aquella actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, al ser indispensable a la realización y desenvolvimiento de la

¹³⁰ MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *School Organisation Framework 2011 – 2012* -. C7, *Cross Border Movement*. Agosto 2011.

interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante”¹³¹

Hemos escogido, particularmente, este fragmento por la mención explícita que hace de los elementos *regulación, garantía y fiscalización* de los servicios públicos. Ciertamente que mucho se ha evolucionado en la concepción de sus partes, “servicio” y “público”. Sin embargo, no lo es menos que sus características básicas referidas atrás se mantienen constantes. El profesor Luciano Parejo Alfonso decía al respecto: “*El interés general es, así, el elemento explicativo y justificativo del entero servicio público, en tanto que legitima y determina la intervención, de diverso alcance y siempre conforme con el orden constitucional-comunitario europeo, del poder público y, por tanto, la organización de la referida satisfacción de la necesidad colectiva; la forma de provisión o prestación de los bienes o servicios, y, por tanto, el régimen jurídico exorbitante del común que sea preciso (en términos del principio de proporcionalidad) para asegurar la continuidad, regularidad, calidad y adecuación al progreso técnico de tales provisión o prestación, así como el acceso a ellas en igualdad de condiciones y a precio asequible a todos los ciudadanos*”¹³². En una estructura urbana de servicios deslocalizados y/o privatizados, ninguno de los anteriores puede ser posible.

Nociones de lo público, éstas, que contrarían profundamente las nuevas prácticas que, en los últimos años, están adquiriendo una especial importancia y que conectan, como no podía ser de otra manera, con la visión actual del hecho urbano en tanto que económicamente eficiente, cuando no, rentable. Dentro de tal eficiencia y rentabilidad, la metodología tradicional de prestación de servicios se encuentra en entredicho. Sin embargo, y es justo hacerlo notar, no es ésta sino una extensión de las dudas que suscita el propio Estado de Bienestar actual¹³³, hacia el que nosotros mismos también hemos mostrado pocas simpatías.

¹³¹ AA.VV. *Repensar a Leon Duguit ante la actual crisis del Estado Social*. Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº 12. México. 2010. Págs. 49 – 71.

¹³² PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros*. Revista de Derecho de la Unión Europea. Nº 7. 2º Semestre 2004.

¹³³ El Estado de Bienestar, decíamos, se limita a paliar las consecuencias de un desorden social, en lugar del origen de las mismas, corrigiendo un sistema de desigualdad; como bien definiera Tierno Galván, no es sino “*la culminación del capitalismo, (...) representa un intento de compatibilizar dos elementos, neocapitalismo y bienestar en el seno de una sociedad fuertemente tecnificada*”. AA.VV. *Repensar a Leon Duguit ante la actual crisis del Estado Social*. Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº 12. México. 2010. Págs. 49 – 71.

La visión tradicional del servicio público no es errónea por definición, sino por práctica. Regulaciones oportunistas y limitada fiscalización. A lo largo de todos estos años, el servicio público se ha justificado por su mera existencia, muy al margen de elementos de evaluación tales como la garantía o accesibilidad, y cínicamente utilizados como baremo de popularidad política según qué momentos. Los principios de continuidad, sostenibilidad, adaptabilidad e igualdad han sido indebidamente instrumentalizados por la Administración Pública e irracionalmente minusvalorados por la propia sociedad.

Los ciudadanos no hemos entendido la lógica que se esconde tras las prestaciones públicas, su naturaleza solidaria, su motivación equilibrante y su efecto legitimador. No son los servicios públicos un gesto de caridad, sino un derecho individual y colectivo fundamentado en términos de comunidad.

Desafortunadamente, una situación económica como la actual, lejos de animar una reconducción clásica, está posicionando a gobiernos y sociedades en campos, únicos y excluyentes, de eficiencia económica. Los primeros claman por una reestructuración que dote de gestión empresarial a unos servicios públicos en decadencia, que no sólo no aportan un valor añadido, sino que suponen un problema económico para los presupuestos de éstos. Los segundos, muchos de ellos habiendo asumido alternativas privadas en materias tan importantes como la educación o la salud, rechazan el aspecto social de lo público - que poco tiene ya que ver con sus propias necesidades particulares - y exigen una mejor gestión económica de los mismos dada su afección tributaria.

Causa y consecuencia de lo anterior, hemos comentado, son medidas tales como la privatización y/o deslocalización de los servicios públicos y la intrusión institucional en la concepción del proyecto urbano, y por ende, urbanístico. Incorporamos, ahora, el factor tecnológico en el desarrollo de aquello calificado como *smart city*, significativo en el actual contexto.

En reciente comunicación, la Comisión Europea declaraba, a propósito del anuncio de la alianza de las plataformas *Smart Cities and Communities* y *European Innovation Partnership*: “*Smart Cities and Communities EIP (SCC)* es una alianza en los campos de la energía, transporte e información y comunicación con el objetivo de catalizar el progreso en áreas donde la producción, distribución y uso de energía; movilidad y

*transporte; y tecnologías de la información y comunicación (ICT) están íntimamente vinculadas y ofertan nuevas oportunidades interdisciplinarias para mejorar los servicios al tiempo que se reduce el consumo de energía y recursos y gas invernadero (GHG) y otras formas de polución (...). Es el siguiente paso lógico para avanzar en una comprehensiva e integrada canalización de esfuerzos adoptados en virtud de los objetivos de eficiencia energética previstos en el Strategic Energy Technology Plan 2011”*¹³⁴.

Un concepto, en origen energético-económico, que, ha de saberse, se ha extendido al ámbito político-administrativo. Raro es el gobierno que no se ha sumado al *e-governance*. Ello afecta, en lo que ahora interesa, al devenir de los servicios públicos, que lejos de ganar, pierden en términos de proximidad y cercanía, a pesar de lo cual, son éstas medidas aclamadas, aplaudidas y justificadas.

En opinión del profesor Mark Deakin, participante en el proyecto europeo *Smart Cities* desde la Universidad Napier de Edimburgo, “*cuando hablamos de las denominadas e-topias, éstas están más próximas a la idea del buen gobierno - crear ciudades más socialmente incluyentes y con mejor acceso a los servicios*”¹³⁵. ¿Acaso no es éste, sin embargo, el objetivo último de toda ciudad? Cuesta creer que haya sido necesaria una revolución tecnológica como la actual para alcanzar logros tan básicos en el desarrollo y gestión de lo urbano. Aun sin restar potencial a un concepto como el presente, que tantas expectativas está suscitando, da la impresión de habernos saltado etapas en el camino.

No se ha estudiado con suficiente detenimiento el por qué del fracaso en la gestión y emplazamiento de los actuales servicios públicos primarios, si cabe la expresión, y nos encontramos irremediabilmente avocados a una transformación de todo lo conocido,

¹³⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission. Smart Cities and Communities – European Innovation Partnership*. Bruselas, 10.07.2012. Texto Original: “The Smart Cities and Communities EIP (SCC) is a partnership across the areas of energy, transport and information and communication with the objective to catalyse progress in areas where energy production, distribution and use; mobility and transport; and information and communication technologies (ICT) are intimately linked and offer new interdisciplinary opportunities to improve services while reducing energy and resource consumption and greenhouse gas (GHG) and other polluting emissions (...). It is the logical next step to scale up in a comprehensive and integrated way the efforts undertaken by the related urbanenergy efficiency component of the Strategic Energy Technology Plan in 2011”.

¹³⁵ THE GUARDIAN. *Using technology to improve society*. Edición Digital. Sin fecha. Texto Original: “When we talk about so-called e-topia (...) they are very much linked to the idea of governing in a good way - making cities more socially inclusive and with better access to services”.

expectantes - y en época de crisis económica, impacientes - ante lo que promete ser la superación de toda ficción imaginada. Más aún, retrógrado resulta no aceptar cuestión tan obvia. ¿Para qué preocuparnos la localización de ciertos servicios primarios, si no van a ser físicamente necesarios en el futuro? Pero el futuro es el futuro, y en un trabajo como éste, aceptarlo como verdad no es sino especular. En beneficio de la rigurosidad, pues nuestra opinión ha sido ya expuesta, nos aferraremos al presente conocido.

Barakaldo. Servicios de educación y servicios sanitarios.

----- Reconocimiento jurídico -----

¿Está reconocido el derecho a la educación en España? Sí.

Artículo 27 Constitución Española: “1. *Todos tienen el derecho a la educación. (...) 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes*”.

¿Está reconocido el derecho a la protección de la salud en España? Sí.

Artículo 43 Constitución Española: “1. *Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto*”.

----- X -----

La plasticidad material de los susodichos servicios públicos tiene su reflejo en la distribución competencial que se hace de los mismos. Tal y como señaláramos atrás, el peso recae, en ambos supuestos, en instancias jerárquicamente superiores al municipio, y constancia de ello puede encontrarse tanto en la normativa sectorial de aplicación como en la urbanística.

En referencia a las dotaciones públicas de educación,

- Disposición Adicional Segunda, Decreto 123/2012, de 3 de Julio, de Estándares Urbanísticos – en adelante, DEU –: *“Reserva de Suelo para Equipamiento Público Escolar. 1. Dentro de la red dotacional de sistemas generales, las Administraciones Municipales preverán, a través del planeamiento general, la reserva necesaria de suelo para equipamiento público escolar de la Escuela Pública Vasca, necesario tanto para enseñanza infantil y primaria como para la enseñanza secundaria obligatoria y bachillerato conforme al mapa escolar y los planes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco. 2. En defecto de plan territorial sectorial que ordene las necesidades de esta reserva escolar o educativa, la misma se estimará en una parcela de cuatro mil quinientos metros cuadrados de suelo para la enseñanza infantil y primaria y otra parcela de la misma superficie para la enseñanza secundaria obligatoria y bachiller tomándose por referencia la circunscripción escolar”*.
- Art. 4.02.11. Plan General de Ordenación Urbana de Barakaldo, 16.11.1999 - en adelante, vigente PGOU Barakaldo -: *“Régimen del Sistema General de Equipamiento Educativo-Cultural. 1. Definición y criterios de inclusión: Comprende los usos pormenorizados de escolar al servicio del conjunto urbano, tales como Conservatorios, Escuelas de Arte y Oficios, Centros de Formación Profesional y Colegios públicos y privados como los centros de educación especial o talleres del mismo tipo. Comprende los equipamientos culturales y de espectáculos únicos, de nivel o ámbito urbano, y de dominio público”*.

En referencia a las dotaciones públicas sanitarias,

- Artículo 3 Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi - en adelante, LOSE -: *“De acuerdo con las obligaciones que impone a los poderes públicos vascos el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a la protección de la salud, compete a la Administración sanitaria vasca garantizar la tutela general de la salud pública a través de medidas preventivas, de promoción de la salud y de prestaciones sanitarias individuales. Asimismo le corresponderá garantizar un dispositivo adecuado de medios para la provisión de las prestaciones aseguradas con carácter público, a través*

fundamentalmente de la dotación, mantenimiento y mejora de la organización de medios de titularidad pública”.

- Artículo 4.02.08 vigente PGOU Barakaldo: *“Régimen del Sistema General de Equipamientos Sanitario-Asistencial. 1. Definición y criterios de inclusión: Comprende los centros sanitarios y asistenciales que contengan residencia de enfermos o asistidos, o que ostentan un alto grado de especialización, o que oferten un amplio abanico de especialidades”.*

El vigente PGOU Barakaldo asume con total normalidad una distribución normativa que, como decimos, no siempre encuentra una justificación física. Los Sistemas Generales educativo-culturales y sanitario-asistenciales abarcan, por definición, cualquier tipo de estructura que pueda imaginarse en tales campos, incluso aquéllas dirigidas única y exclusivamente a un público local. Dicho de otro modo, la presente distribución competencial traslada las capacidades de debate y decisión a instancias de gobierno supramunicipales al tiempo que insta a los municipios a trabajar por que esto sea posible y en oportunos tiempo y forma, hartos de difícil de lograr, sea por falta de acuerdo, sea por la irracionalidad que se esconde tras la literalidad de los preceptos en cuestión. Veamos: entre todo aquello que se ha dicho y todo aquello que resta por decir, no puede encontrarse ninguna alusión a criterios que determinen de forma regulada la localización de los mencionados servicios, no ya dentro de una urbe, sino entre municipios colindantes. Se hace referencia al número de habitantes y/o m² de uso residencial, pero éstos no son sino orientaciones en forma de estándar urbanístico para el conjunto de la circunscripción escolar o sanitaria en cuestión que, en cualquier caso, se ve superado, en la práctica, por los Planes Territoriales Sectoriales de turno¹³⁶.

El tratamiento que de esta manera se hace de las dotaciones públicas resulta cuanto menos degradante, tanto en su fase de definición, sea vía PTS o sea vía DEU, como en su fase de ejecución por medio del oportuno acuerdo inter-administrativo. En primer lugar, resulta arrogante imaginar que las autoridades administrativas superiores, en este caso el Gobierno Vasco, tienen mayor capacidad de juicio que las autoridades

¹³⁶ La determinación y precisión del emplazamiento y las dimensiones de estas dotaciones es parte del contenido del Plan Territorial Sectorial, en ausencia del cual, son de aplicación los estándares expresamente referidos en la Disposición Adicional Segunda DEU (en materia de educación) y Capítulo III DEU (en materia de sanidad, no citado aquí dada su extensión).

administrativas de ámbito local. En segundo lugar, resulta insensato aceptar los estándares urbanísticos como válidos instrumentos subsidiarios recogidos en una norma aprobada en un momento determinado y unas circunstancias concretas, que, a bien seguro, poco tienen que ver con aquéllas que se pretende enfrentar en el presente.

La cuestión a tratar es por qué las competencias sectoriales de educación y sanidad recaen de forma imperativa sobre instancias de gobierno superiores al municipio. Adviértase que no nos estamos cuestionando la conveniencia de que la prestación de tales servicios sea fiscalizada por la administración supramunicipal responsable, sino la capacidad de decidir cuándo y dónde se ejecuta un colegio público o un centro médico.

El Estatuto de Autonomía de Euskadi - aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre - asume ambas competencias en los artículos 10.13 (*“La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 13. Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, científico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco”*) y 18 (*“1. Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Sanidad Interior”*).

La LRBRL, por su parte, dispone en su artículo 25.2: *“El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud; n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.”*.

Bajo ningún concepto se deduce de la Constitución, el Estatuto de Autonomía o la LRBRL que la planificación y ejecución de los centros que dan cobijo a la prestación de dichas competencias deba quedar en manos de instancias de gobierno supramunicipales o instituciones terceras ajenas al municipio.

Recuérdese que se encuentran en lidia principios tales como el de la autonomía local, y que, siendo como son nuestros supuestos *centros de educación básica y centros de*

asistencia sanitaria primaria, no ostentan éstos, a priori, mayor interés que el puramente municipal, en adición a la referida ausencia de verdadera colaboración entre las instituciones autonómicas y municipales.

Así lo entendió también el Ayuntamiento de Zaratamo (Bizkaia) en relación a la implantación del centro docente público de educación infantil y de educación primaria “J.R. Azpiri Ikastola”, cuyo recurso resolvió y desestimó el Tribunal Constitucional en Sentencia 252/2005, de 11 de octubre, recordando que el contenido de la autonomía local debe ser definido, en cada supuesto concreto, por el legislador constitucionalmente habilitado, como bien sabemos: *“En definitiva, (...), volviendo sobre la doctrina establecida en la STC 159/2001, de 5 de julio, «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno»”* (Fundamento Jurídico 4).

En ambas materias, sea educación sea sanidad, tal título habilitante recae sobre el legislador autonómico, en estricto respeto a las leyes y disposición normativas jerárquicamente superiores, en su caso. Y, sin embargo, reconoce el Tribunal Constitucional que aspectos como el educativo - y sanitario - son de directo interés para el municipio y sus habitantes (Fundamento Jurídico 5, STC 252/2005, de 11 de octubre

de 2005), además, añadimos nosotros, de ser asuntos de índole urbanística con repercusiones inmediatas en la posibilidad material de garantizar aquello que hemos venido en denominar el hábitat urbano.

Educación. Más allá de la generalidad de los centros educativos existentes en el municipio barakaldés, importan aquí aquéllos que sean de naturaleza pública, en tanto en cuanto que son éstos los que garantizan, en principio, el ejercicio ciudadano del derecho a una educación gratuita.

	C.P. Infantil	C.P. Infantil y Primaria	C.P. Secundaria
Barakaldo	2	11	2
Sestao	1 ¹³⁷	6 ¹³⁸	2 ¹³⁹
Erandio	5 ¹⁴⁰		3 ¹⁴¹

Fig. 15. Tabla de contenido. Centros de Educación Pública en Barakaldo, Sestao y Erandio.

En términos de educación infantil y primaria, Barakaldo sólo cuenta con 13 colegios públicos, en sorprendente desventaja respecto de las colindantes Sestao y Erandio, que cuentan con 7 y 5 colegios públicos, respectivamente, aun cuando el municipio barakaldés alberga más de tres veces la población de Sestao¹⁴² y más de cuatro veces la población de Erandio¹⁴³ - más sorprenden, si cabe, los datos referentes a la educación secundaria -. Los problemas no se han hecho esperar.

En atención a los últimos datos registrados en prensa, la escasez de plazas en guarderías públicas imposibilitó, en el año 2012, la matriculación de más de 200 niños. En el fragor de la polémica, se propuso por determinados agentes la inclusión del municipio en el Consorcio Haurreskolak - Guarderías, en euskera -, como solución para la construcción de nuevas guarderías públicas que garanticen la cobertura de la demanda real existente¹⁴⁴.

¹³⁷ Guarderías Municipales de Sestao: Sestao.

¹³⁸ Colegios Públicos de Educación Primaria y Secundaria en Sestao: Albaiz, Kueto, Rebonza, Vista Alegre, Las Llanas, Markonzaga.

¹³⁹ Colegios Públicos de Educación Secundaria en Sestao: Ángela Figueroa, Saturnino de la Peña.

¹⁴⁰ Colegios Públicos de Educación Primaria y Secundaria en Erandio: Ignacio Aldekoa, Erandio, Goiko-Landa, San Lorenzo, Altzaga,

¹⁴¹ Colegios Públicos de Educación Secundaria en Erandio: Erandio, Ategorri, Astrabudua.

¹⁴² Población aproximada de Sestao: 28.959. Fuente. Instituto Nacional de Estadística. INE. Año 2011.

¹⁴³ Población aproximada de Erandio: 24.262. Instituto Nacional de Estadística. INE. Año 2011.

¹⁴⁴ DEIA. *Barakaldo no estará en Haurreskolak*. Edición Digital. 19.05.2012.

Dicho Consorcio, ha de saberse, fue constituido el 24 de septiembre de 2003 por medio de la aprobación por parte del Gobierno Vasco del Convenio de Constitución y Estatutos del Consorcio Haurreskolak, de 29 de Julio de 2003 – en adelante, CCECH¹⁴⁵ –. Entre sus competencias destacan “(a) *El estudio de las necesidades relativas a la atención asistencial y educativa de los menores de tres años en los municipios consorciados, y la elaboración de cuantos planes y proyectos se estimen oportunos para satisfacer dichas necesidades*”; y (b) “*La determinación y/o la ejecución, en su caso, de las obras de adecuación, e instalaciones que puedan ser necesarias para la prestación del servicio*” (art. 8 CCECH).

El análisis de dicho Consorcio debe realizarse en línea con lo establecido en,

- La Disposición Adicional Segunda Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación - en adelante, LODE -: “2. *La creación de centros docentes públicos, cuyos titulares sean las Corporaciones Locales, se realizarán por convenio entre éstas y la administración educativa competente, al objeto de su inclusión en la programación de la enseñanza a que se refiere el artículo 27*”.
- La Disposición Adicional Novena, Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca - en adelante, LEPV -: “2. *La creación de centros docentes públicos cuyos titulares sean las Corporaciones Locales se realizará por acuerdo entre éstas y la Administración educativa, a fin de que la creación de los mismos sea conforme con la programación general de la enseñanza del País Vasco*”.

En atención a lo sugerido por la Disp. Ad 2ª LODE y la Disp. Ad 9ª LEPV, los centros educativos propuestos por los ayuntamientos deben contar con la aprobación, vía convenio, del Departamento de Educación autonómico. Tal consenso no es necesario, sin embargo, cuando la propuesta deviene del propio Departamento de Educación o cualquiera de sus instituciones satélite - véase, por ejemplo, el Consorcio Haurreskolak -, al ser que el municipio se encuentra ya integrado en las mismas.

¹⁴⁵ Tales Estatutos han sido modificados por vez última por la Asamblea General en sesión celebrada el 23 de enero de 2015.

Pero, ¿qué significa estar integrado? En este caso, quedar obligado al acuerdo con todos aquellos municipios y representantes políticos que conforman la Asamblea General de dicha institución.

Hasta el momento, la experiencia sólo puede reportarse positiva, es cierto, pero nunca podrá decirse que ésta es resultado de una visión del municipio como entidad de gobierno particular que, por definición, es. Parece, por tanto, que a los municipios sólo resta escoger la vía por la que deciden delegar la garantía en la provisión de los servicios de educación pública.

Mencionábamos páginas atrás la necesidad de delimitar la capacidad de intrusión institucional respecto del radio de acción de los gobiernos municipales. He aquí un ejemplo sobre las escuelas infantiles, en una materia tan sensible como la educación, que claramente justifica una opinión tal: según parece, la educación en Barakaldo es tan importante que no puede dejarse al libre albedrío de la administración local responsable; sin embargo, no se interviene de oficio ante la escasez de plazas en guarderías públicas y se obliga a aquélla a integrarse en organismos creados al efecto.

Es de esta forma que una cuestión puramente urbanística se torna en un juego político injustificado e injustificable. La ciudadanía presiona a la corporación municipal, de igual modo que los partidos representados lo hacen entre sí, para al final rendirse al proyecto de terceros. Convertimos la autonomía local en una lucha por mantener ciertas cotas de poder institucional, insistimos, que no se corresponde con lo que se espera de ella.

Y es en este contexto cuando procede observar el artículo 103.1 CE, que señala: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

¿Qué objetividad puede esperarse en un contexto de rivalidad partidista como la que se presenta? No es casual ni excusable, en el caso barakaldés, que el gobierno municipal se resista a su integración en una institución como Haurreskolak, en la que la mayoría de sus representantes técnicos y políticos pertenecen a los partidos que disputan y

comprometen de forma activa su imagen, y por tanto, su continuidad al mando del Consistorio.

La denuncia de la lógica competencial que aquí estamos realizando tiene peso constitucional. El legislativo ha desarrollado un sistema de equilibrio de fuerzas a expensas de la salud urbanística de nuestras ciudades, y a mayores, de principios básicos de actuación pública tales como la objetividad - que el profesor Luciano Parejo definiera como *“lo contrario a la parcialidad, y, especialmente, la parcialidad propia del partidismo político y de intereses económicos y, en general, sociales concretos distintos de los definidos como generales”*¹⁴⁶ - y, por ende, la igualdad. El artículo 14 CE refiere: *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

Parece que el lugar de residencia, también desde una perspectiva intraurbana, condiciona, y de qué manera, las circunstancias personales y sociales de cada cual. Aun siendo éste un ángulo complicado desde el que plantear esta cuestión, acostumbrados a las desigualdades derivadas de agravios económicos, o como bien se señala, raciales, religiosos, ideológicos o de género, lo cierto es que no puede escapar a la crítica una visión urbanístico-asistencial del hecho discriminatorio, motivada por una previa vulneración del principio de objetividad, o dicho de otro modo, por una cuestión de pura parcialidad.

No se trata únicamente, por tanto, de que las diferentes instancias administrativas decidan hacerse la vida imposible, sino de la reacción en cadena que de esta manera se despierta, al amparo, precisamente, de unas previsiones normativas cuanto menos ambiguas en la teoría, y, ciertamente, contradictorias en la práctica, en las que se dice de alcanzar acuerdos y convenios, lícitos, si no fuera por la connotación imperativa que obliga a las instituciones jerárquicamente inferiores a participar sus asuntos estrictamente locales a organismos de naturaleza supramunicipal. Referíamos, atrás, la polémica en torno al Consorcio Haurreskolak; bien podemos referirnos ahora a las discusiones nacidas al calor de la demanda ciudadana de un colegio público en el barrio barakaldés de Retuerto, que ya contara con unas instalaciones adecuadas, cerradas por el

¹⁴⁶ PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *La eficacia como principio jurídico de la acción administrativa*. Documentación Administrativa. N. 218-219. Abril-Sept. 1989.

Departamento de Educación del Gobierno Vasco al público infantil en el año 2000 - pues sólo contaba con 13 niños matriculados - y reconvertidas en el centro social del barrio, a petición del Consistorio, que solicitara, por unanimidad, la “*desafección a usos educativos*” del edificio en cuestión.

Años después, los terrenos adyacentes a este colegio fueron destinados al desarrollo de sendas promociones residenciales que contaban con un porcentaje mayoritario de vivienda protegida. Era cuestión de tiempo que la existencia de un colegio en las inmediaciones fuera, de nuevo, necesario, y por tanto, demandado, por los residentes de la zona; en la actualidad, unos 150 niños se desplazan diariamente al colegio Gurutzeta, el centro educativo público más cercano.

Dichas familias reclaman, como resulta obvio, paliar esta situación habilitando suelo para la construcción de nuevas instalaciones escolares - dada la imposibilidad de rehabilitar las pre-existentes, debido al uso que tienen ahora asignado -. La población presiona al Ayuntamiento y éste facilita suelo en parcelas municipales contiguas al BEC para que sea el Gobierno Vasco quien las desarrolle, en caso de alcanzar el debido acuerdo, que nunca llega - con independencia del color de aquél - con lo que es fácil presumir que además de las diferencias partidistas, también haya de considerarse la cuestión presupuestaria; el Gobierno Vasco argumenta hoy que el Plan de Infraestructuras 2014-2018 no contempla un centro educativo en Retuerto, aunque no cierra las puertas a las demandas ciudadanas de los afectados, que habrán de verse materializadas, si nos atenemos a la práctica ordinaria, cuando resulte conveniente, es decir, cuando proceda a efectos políticos y presupuestarios, sea en la parcela municipal pre-destinada al efecto o no, pues únicamente podrá decidirse en oportuno tiempo y forma, esto es, cuando llegue el momento.

Ciertamente, ahondar en estos argumentos podría derivar en una condena del sistema competencial en su generalidad, e incluso de la distinción doctrinal y legislativa entre Ordenación del Territorio y Urbanismo, distinción que sostiene, en gran parte, el mencionado sistema de reparto material. No sería conveniente, sin embargo, proceder de este modo, pues sería tanto como denunciar una inconstitucionalidad de facto, que no ad legem, de la normativa en cuestión, lo que sería una novedad en sí misma, y, actualmente, un motivo que no ha lugar. Baste con la crítica de la puesta en práctica del

actual sistema competencial y sus consecuencias sobre el diseño urbano así como sus repercusiones sobre quienes se vean afectados.

Los repartos materiales, bien entendidos, pueden ser una fórmula de organización administrativa tan válida como cualquier otra, en tanto en cuanto respondan a una dinámica territorial de intereses locales y supralocales, y no, como ocurre en la actualidad, presupuestaria, con las derivaciones políticas que ello conlleva.

Sanidad. Los desequilibrios en el ámbito sanitario son, también, un hecho remarcable. Observamos, a continuación, los datos relativos a ambulatorios y centros de salud no hospitalarios:

	Ambulatorios¹⁴⁷
Barakaldo	7
Sestao	3
Erandio	0

Fig. 16. Tabla de contenido. Centros de salud no hospitalarios en Barakaldo, Sestao y Erandio.

Los debates relacionados con una eventual reforma del sistema asistencial en Euskadi están tornándose en realidad, cambio forzado, es de justicia precisar, por las circunstancias económicas que marcan la actualidad y que obligan una reconsideración presupuestaria. No sería de extrañar que, de continuar así, también viéramos en el ámbito educativo modificaciones como las que a continuación se describen; por su parte, estas nuevas fórmulas afectan exclusivamente a la gestión del servicio, con independencia de lo cual, merece su mención como preámbulo de lo que puede ser una reestructuración de mayor escala.

Dichas modificaciones pueden encontrarse en el Acuerdo del Consejo de Administración de Osakidetza por el que se regula la constitución, organización y funcionamiento de los Sistemas Locales Integrados de Salud - Microsistema (en adelante, Acuerdo 2009-2012), y a efectos explicativos en *País Vasco: Transformando el sistema de salud 2009 - 2012* y *Nuevo modelo de provisión de Euskadi: Sistemas Locales Integrados - Microsistemas y su gobernanza*. Los Sistemas Locales Integrados -

¹⁴⁷ Listado completo de ambulatorios en Barakaldo, Sestao y Erandio, en OSAKIDETZA. Listado de centros de la comarca. Año 2015.

en adelante, SLI o Microsistemas - son estructuras de gestión sanitaria transversal que focalizan su atención sobre grupos poblacionales próximos con semejantes cuadros médicos, lo que facilita la comprensión y análisis del problema y ayuda a establecer líneas asistenciales a domicilio e, incluso, programas de auto-gestión de la enfermedad.

A lo que a nuestros efectos importa, se trata, por tanto, de ahondar en las relaciones entre médicos y pacientes, de incidir en la importancia de la eficiencia en el manejo de recursos y de evitar, así, duplicidades innecesarias. A esto se refiere la administración vasca como e-democracia, un concepto atractivo que, como observáramos en su momento, esconde una verdad mucho menos sugerente, cual es, automatizar gestiones de forma telemática con el propósito de aliviar a la Administración Pública desde el punto de vista tanto económico como infraestructural, cuestiones ambas recogidas en el artículo 3 Acuerdo 2009-2012.

Con este tipo de estrategias parece evidente que la única intención de la administración central vasca es descargar responsabilidades sobre terceros con la excusa de atender de forma más local a la población. El anterior Consejero de Sanidad, Rafael Bengoa, declaraba en el año 2012, *“se trata, de un modelo asistencial integrador en el ámbito local”*¹⁴⁸. Esto podría ser cierto en el supuesto de que los profesionales médicos desarrollaran su actividad con mayor libertad de acción y con el apoyo de la administración municipal, cuya integración queda intencionadamente al margen, constatación última de la validez de la afirmación primera anterior.

Por su parte, el Plan Local de Salud - en adelante, PLS -, diseñado con la intención de abordar problemáticas de índole asistencial en un ambiente de colaboración, tanto en la detección de las mismas como en la puesta en práctica de las soluciones que se acuerden, tiene, asimismo, la misión de coordinar los recursos económicos y humanos asignados a su área de acción, fomentando estrategias que profundicen en nociones de eficiencia, principalmente económica, reduciendo *“las estancias hospitalarias, re- ingresos y servicios, identificando cambios en la provisión para hacer más en los domicilios y más en atención primaria”*, además de fomentar *“el empoderamiento de los pacientes a través de la formación, prevención y promoción”*.

¹⁴⁸ EL PAÍS. *Euskadi pondrá en marcha sistemas sanitarios a nivel local*. Edición Digital. 19.01.2012.

Para ello, se establece un órgano de gobernanza conformado, en primera instancia, por directivos de cada Organización de servicios, agentes de Salud Pública, clínicos y, más adelante – *progresivamente* dice el art. 4 Acuerdo 2009-2012 –, representantes de servicios sociales, ayuntamientos, diputaciones, tercer sector, empresas, asociaciones y resto de agentes comunitarios. A falta de una experiencia práctica que aclare lo citado, no podemos sino reiterarnos en nuestras primeras impresiones. El PLS es un documento de gran importancia administrativa, no nos cabe la menor duda, en el que, sin embargo, las corporaciones municipales vuelven a quedar en un segundo plano. El concepto “progresivamente” es sospechoso, por indefinido.

*“El ámbito central debe crear condiciones favorables para el desarrollo de los Sistemas Locales Integrados de Salud - Microsistemas, pero no debe “microgestionar” el ámbito local”*¹⁴⁹.

Esta afirmación, discutible en base a lo dicho, debe entenderse en el marco, una vez más, del artículo 25.2 LRBRL: *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: j) Protección de la salubridad pública”*.

Al igual que tendremos oportunidad de comprobar en el supuesto inglés, más adelante, las primeras impresiones no caben en el estudio de conceptos como los referidos, *protección y salubridad pública*; si bien el segundo es justificadamente cambiante en base a la calidad de vida, los hábitos y costumbres, y los recursos médicos disponibles, el primero de los mencionados, la *protección*, se encuentra sujeto a iguales parámetros de cambio, aunque no disponga de amparo justificativo alguno.

“El derecho a la protección de la salud reconocido en la Constitución se interpretó usualmente como derecho a recibir cuidados sanitarios frente a la enfermedad. (...) Este impresionante desarrollo legislativo (en relación a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en adelante LGS 1986; y, Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud) se orientó fundamentalmente a la importante tarea de ordenar y coordinar las actividades de la asistencia sanitaria, sin embargo, los esfuerzos que el conjunto de la sociedad debe hacer para asegurar un

¹⁴⁹ OSAKIDETZA. Nuevo modelo de provisión de Euskadi: Sistemas Locales Integrados de Salud – Microsistemas y su gobernanza. Euskadi, 01.11.2012.

buen estado de salud mediante la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud no se han desarrollado de igual manera” (Preámbulo, Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en adelante, LGSP 2011). .

Así, el desarrollo y aprobación de esta última LGSP 2011 tiene como objeto *“establecer las bases para que la población alcance y mantenga el mayor nivel de salud posible a través de las políticas, programas, servicios, y en general actuaciones de toda índole desarrolladas por los poderes públicos, empresas y organizaciones ciudadanas con la finalidad de actuar sobre los procesos y factores que más influyen en la salud, y así prevenir la enfermedad y proteger y promover la salud de las personas, tanto en la esfera individual como en la colectiva”* (Art. 1 LGSP 2011), y a ello dedica el texto gran parte de su contenido. Claramente, es esto, y no la asistencia a la enfermedad, lo que ha motivado la norma en cuestión, aun cuando no ha quedado, todavía, apartada y excluida, como bien se aclara a continuación en el mismo precepto. La asistencia sanitaria es, hoy por hoy, una obligación de la Administración Pública y así debe tratarse.

Desde este punto de vista, extraña que los cambios normativos, como el previsto en el antes referido Acuerdo 2009-2012, se esfuercen sobremanera en la implantación de estructuras de participación sanitaria que se corresponden con un eventual y cierto escenario de responsabilidad colectiva en torno a la salud pública, como el incentivado por la LGSP 2011, olvidando que, si acaso, no estamos más que en un periodo de transición cultural.

Por tanto, y volviendo a nuestra base argumental anterior, sigue siendo el municipio el que ostenta competencia y responsabilidad, compartida con las instancias de gobierno superiores, sobre la protección de la salud pública. El hecho de que se diga del mismo en la legislación vasca que su incorporación tendrá lugar de manera *progresiva*, y no de origen, invita a recordar la vigencia del artículo 4.1 LGS 1986: *“Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las demás Administraciones públicas competentes, organizarán y desarrollarán todas las acciones sanitarias a que se refiere este título dentro de una concepción integral del sistema sanitario”*.

La delegación explícita que las corporaciones municipales como Barakaldo han hecho de su obligación sobre la protección de la salud pública, a través del PGOU, a favor de las Administraciones Autonómicas tiene ya suficientes repercusiones - en forma de eventuales desigualdades territoriales tanto intramunicipales como intermunicipales (como demuestra la Fig. 16), en clara vulneración de preceptos programáticos tan relevantes como el artículo 3.3 LGS 1986: “*La política de salud estará orientada a la superación de los desequilibrios territoriales y sociales*” -, como para fomentar este tipo de dinámicas.

Ejemplo de ello es el centro médico inaugurado en el barrio de Rontegi en el año 2012, para el que el Ayuntamiento ya planificó suelo casi veinte años atrás, obligando, entre tanto, a los vecinos de la zona a trasladarse a los centros médicos situados en los barrios de Urban Galindo y Zaballa, localizados a más de 20 minutos de distancia. Quien conoce Rontegi de primera mano sabe que la población residente, más de 7.000 vecinos, es mayoritariamente anciana, y es que el desarrollo del área, elemento clave para facilitar un posible rejuvenecimiento de la zona, ha estado siempre supeditado a la satisfacción del centro sanitario en cuestión, como demuestran las obras que se han ejecutado, sólo de forma paralela, en los viales y aparcamientos, y el propio monte Rontegi, entre los años 2010 y 2012.

La necesidad de paliar esta situación era obvia en el momento de la aprobación del vigente PGOU, por lo que resulta injustificable la demora, que no sólo ha supuesto un agravio de carácter sanitario, sino también de accesibilidad y aparcamiento, en definitiva, de estructuración urbana, para con los vecinos afectados. Las decisiones políticas tienen, ciertamente, afección urbanística.

Milton Keynes. Servicios de educación y servicios sanitarios.

----- Reconocimiento jurídico -----

¿Está reconocido el derecho a la educación en el Reino Unido? Sí.

Human Rights Act 1998, Section 1: “(1) *En esta Ley, ‘los derechos del Convenio’ significa los derechos y libertades fundamentales establecidos en, a) artículos 2 a 12 y 14 del Convenio* (Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades

Fundamentales de 1950 – en adelante, Convenio Europeo); *b) artículos 1 a 3 del Primer Protocolo*; y *c) artículo 1 del Décimo-tercer Protocolo, junto con los artículos 16 a 18 del Convenio*”.

El artículo 2 del Primer Protocolo del Convenio Europeo establece que “*a nadie se le puede negar el derecho a la educación. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas*”.

Dicho mandato se confirma en el Derecho doméstico mediante la obligatoria asistencia escolar de cualquier infante entre los cinco y los dieciséis años (Education Act 1996, Sección 8).

¿Está reconocido el derecho a la protección de la salud en el Reino Unido? No.

No puede encontrarse ninguna referencia explícita al mismo ni en Human Rights Act 1998 ni en el Convenio Europeo.

----- X -----

El actual Plan General de Ordenación Urbana de Milton Keynes 2001 - 2011, diciembre 2005 - en adelante, vigente PGOU Milton Keynes¹⁵⁰ - se refiere del siguiente modo a los servicios de educación y sanidad:

- Art. 14.1. vigente PGOU Milton Keynes. “*Las prestaciones comunitarias cubren el amplio abanico de prestaciones y servicios requeridos por cualquier comunidad. Ello incluye la educación, el cuidado sanitario y social, salas de congresos, librerías, lugares de culto, cementerios y servicios de emergencia*”¹⁵¹.
- Art. 14.2. vigente PGOU Milton Keynes. “*Las prestaciones de cuidado sanitario y social incluyen hospitales, servicios y enfermeras a domicilio,*

¹⁵⁰ El nuevo PGOU Milton Keynes aún se encuentra en fase de aprobación.

¹⁵¹ Art. 14.1 vigente PGOU Milton Keynes. Texto Original: “Community facilities” covers the wide range of facilities and services required by any community. It includes education, health and community care, meeting halls, libraries, places of worship, burial grounds and emergency services”.

dentistas y servicios de medicina general. El rol del sector privado en la asistencia de cuidados sanitarios continúa siendo significativa”¹⁵².

- Art. 14.11 vigente PGOU Milton Keynes. “*Recientes tendencias y legislación han derivado en importantes cambios y mayor complejidad en la forma en la que importantes prestaciones comunitarias son planificadas, provistas y gestionadas - especialmente, aquéllas vinculadas a la salud y la educación. La planificación de estas materias se encuentra sujeta a varios requerimientos que tienen implicaciones sobre el planeamiento local, tanto en el presente como en futuras etapas a lo largo del proceso de desarrollo urbano - por ejemplo, el Plan de Organización Escolar se encuentra vigente durante cinco años y debe ser revisado anualmente -*”¹⁵³.

Descubrimos en el tono del propio texto una suerte de complejo y resignación ante una situación, la ausencia de control sobre el propio territorio, que únicamente habrá de acarrear conflictos sociales e institucionales, en el supuesto de que alguna autoridad local decida enfrentarla, cuestión bastante improbable por el momento.

Educación. El mencionado Plan de Organización Escolar – *School Organisation Plan* - es elaborado por el *School Organisation and Planning Manager* de cada municipio, en estricto cumplimiento de la legislación estatal inglesa de la que, por interés del presente, destacamos lo siguiente: en atención a la *Education and Inspections Act 2006*, modificada por el Anexo XI de la *Education Act 2011*, tanto la mera propuesta de establecimiento de un nuevo centro de educación escolar primaria o secundaria como el anuncio y concurso público de dicha propuesta es programado por la *Local Education Authority* - en adelante LEA -, y en determinados supuestos muy concretos, bajo autorización, y puntual fiscalización una vez en marcha, del *Secretary of State for Education* (Título II, *Education and Inspections Act 2006*).

¹⁵² Art. 14.2 vigente PGOU Milton Keynes. Texto Original: “Health and community care facilities include hospitals, out-patient services, nursing homes, dentists and general practice services. The role of the private sector in the provision of health care continues to be significant.

¹⁵³ Art. 14.11 vigente PGOU Milton Keynes. Texto Original: “Recent trends and legislation have led to significant changes and greater complexity in the way some important community facilities are planned, provided and managed - especially those relating to health and education. Service planning in these areas is subject to various statutory requirements that may have implications for the Local Plan, both now and at later stages of the process - e.g. the School Organisation Plan covers 5 years and must be reviewed annually”.

Cada LEA ostenta jurisdicción sobre un Condado o Distrito (Nivel de Gobierno 2) determinado, según la distribución geográfico-administrativa de turno. Ello conlleva la programación y dirección del sistema escolar de una multiplicidad de municipios (Education Act 1996, Sección 12). La composición de las LEA es totalmente funcional y se muestran independientes respecto de las localidades involucradas.

El impacto que se ejerce sobre el diseño urbano y las intenciones de desarrollo locales por parte de instancias de carácter supramunicipal es, por ende, mayúsculo, y aún habrá de ser mayor tras las últimas acciones del Gobierno conservador. Como bien advierte el art. 14.12.4 del vigente PGOU de Milton Keynes, “*hay determinados elementos en el actual plan de educación del Gobierno que conlleva implicaciones para el uso del suelo: 4. el continuo compromiso con la existencia de un sector educativo independiente (privado)*”¹⁵⁴, en referencia a las *academies* (centros de pago) y *free schools* (centros de acceso gratuito), a saber, centros de educación directamente financiados por el Departamento de Educación, además de sponsors privados, que han de alcanzar, para su constitución, un acuerdo con el *Secretary of State for Education*, y cuyos criterios de admisión de alumnado son absolutamente discrecionales. En uno y otro caso, quedan fuera del control de las LEA, y se distancian aún más de las manos municipales.

En relación a su regulación financiera y académica, deben observarse con especial interés las siguientes normas: *Learning and Skills Act 2000*, *Academies Act 2010* y *Education Act 2002*. No es ésta, sin embargo, nuestra mayor preocupación en estos momentos, aunque reconocemos su afección sobre el derecho a la educación, recogido en la regulación británica.

Es preferible volcarnos en su repercusión a efectos de planeamiento. Muchas de estas *academies* y *free schools* son reconversiones de pre-existentes centros escolares. Pero ¿qué hay de las nuevas incorporaciones? He aquí la cuestión. A expensas de futuras modificaciones ya anunciadas en materia de planeamiento urbanístico, lo cierto es que, hoy, aún requieren licencia - bien de cambio de uso sobre una edificación existente bien de nueva edificación -, cuestión que no se tiene en cuenta por parte del Departamento de

¹⁵⁴ Art. 14.12 vigente PGOU Milton Keynes. Texto Original: “There are several elements of current government education policy which have implications for land use: 4. The continuing commitment to the existence of an independent education sector”.

Educación a la hora de constituir un centro escolar de gestión privada. Llegado el caso, por tanto, existen *academies* y *free schools* constituidas sin sede donde desarrollar su objeto o, aún peor, en régimen itinerante. Y no es un hecho que extrañe en absoluto. Pese a las iniciativas gubernamentales, lo cierto es que las licencias son una materia de gran tradición jurídica, también en el derecho anglosajón, a la que siempre se ha atribuido un halo de seguridad en favor de todas las partes implicadas.

“Igualmente, no hay duda, de nuevo en el Derecho doméstico, que el otorgamiento de licencia reconoce al promotor el derecho a construir de acuerdo con las condiciones señaladas en la licencia (...). La autoridad está obligada a actuar de acuerdo con el principio de desarrollo reconocido por medio del permiso. El derecho a construir reconocido en la licencia es un bien de gran valor.” (Regina v Bromley LBC ex p Barker [2002] 2 P&CR 8, CA at paragraphs 27 to 28)¹⁵⁵.

Y para evitar, a futuro, que este tipo de problemáticas arruinen las intenciones del Gobierno Central, éste ha confirmado muy recientemente una intención de cambio en la regulación urbanística. No será necesario, a falta de aprobación definitiva, la solicitud de licencia para la localización de una *academy* o *free school* válidamente conformada en una edificación preexistente por un periodo máximo de un año. Al respecto surgen infinidad de preguntas y dudas en relación a (a) la conveniencia y seguridad de un local o edificio para la congregación de menores de edad, (b) la conveniencia de fomentar una situación itinerante e incierta respecto de su localización, y (c) las repercusiones en la gestión urbanística del área en el que se ubique, pues, como resulta obvio, no es procedente, por poner un ejemplo al azar, implantar un centro de asistencia a drogodependientes en las proximidades de un centro escolar; ¿debemos reubicar el primero aun cuando tal *academy* o *free school* tiene una esperanza de vida cierta de tan sólo un año?¹⁵⁶

¹⁵⁵ R v Bromley LBC ex p Barker [2002] 2 P&CR 8, CA at paragraphs 27 to 28. Texto original: “There is equally no doubt, again in domestic law, that the grant of outline permission gives to the developer a right to develop in accordance with the conditions attached to the permission, (...) The authority is bound to act in accordance with the principle of development already established by the grant. The right to develop established by the grant of permission is a valuable asset.”

¹⁵⁶ BBC NEWS. *Planning changes could see free schools in shops and offices*. Edición Digital, 25.01.2013.

Entiéndase, en una población tan bien nutrida de centros educativos como Milton Keynes, la motivación que anima el desarrollo de instituciones privadas, *academies* y *free schools*, no atiende a concepciones de garantía.

	Centros escolares de infantil, primaria y secundaria
Milton Keynes	114
Northampton	50 ¹⁵⁷
Luton	71 ¹⁵⁸

Fig. 17. Tabla de contenido. Centros de Educación Pública en Milton Keynes, Northampton y Luton.

Como apuntara Melissa Benn en su título *Schools War. The battle for Britain's Education*, “pueden haber atraído la atención de los medios de comunicación, pero de forma creciente los *free schools* comenzaron a parecer una forma de distracción respecto del principal espectáculo: los cientos, y potencialmente miles, de colegios que tienen la posibilidad de convertirse en independientes respecto de las autoridades locales. Ésta era, de hecho, la revolución silenciosa, (...). La inicial oferta del gobierno a los colegios “destacables” para convertirse en *academy* se había extendido a los colegios simplemente “buenos”; comenzó a rumorearse que dicha conversión sería pronto posible, también, para aquellos centros que fueran “satisfactorios”, en tanto en cuanto estuvieran dispuestos a trabajar en colaboración con otros centros. En pocas palabras, el objetivo era crear una mayoría de instituciones de administración privada, incluyendo muchos centros de educación primaria, dejando un cúmulo de colegios en difíciles circunstancias dentro del ámbito de control de las autoridades locales, ya hostigados por los salvajes recortes presupuestarios. El gobierno estaba claramente jugando con los centros escolares ansiosos de fondos en una época de austeridad”¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Listado completo de centros escolares en Northampton. NORTHAMPTONSHIRE COUNTY COUNCIL. *Schools Directory*.

¹⁵⁸ Listado completo de centros escolares en Luton. LUTON BOROUGH. *Schools Directory*.

¹⁵⁹ BENN, MELISSA. *School Wars. The Battle for Britain's Education*. Ed. Verso. Londres, 2011. Texto Original: “They may have attracted a lot of media attention, but increasingly free schools began to look like a distraction from the main show: the hundreds, potentially thousands, of schools that were being enticed to become independent of local authorities. This was, indeed, the silent revolution, (...). The government's initial offer to “outstanding” schools to convert to academy status had been extended to “good” schools; it was rumored that conversion would soon be possible for those with “satisfactory” status, if they were willing to work in partnership with other schools. Plainly, the aim was to create a majority of privately managed institutions, including main primaries, leaving a rump of struggling schools within the ambit of local authorities, themselves undermined by savage budget cuts. The government was clearly playing up schools' anxieties about funding in an age of austerity”.

La opinión de Melissa Benn es sólo una de entre las muchas que comienzan a percatarse de las inconveniencias de la gestión remota, en tanto que alejada de la administración local. El periódico gratuito Evening Standard informaba en septiembre del año 2014 de la confusión que rodeaba a la mayoría de los padres en Londres, según las últimas encuestas: más del 50 % creía que “*las autoridades locales tenían poder de intervención en caso de mala-gestión*”¹⁶⁰, y continúa, “*pero lo cierto es que las autoridades locales no tienen poder alguno sobre los free schools (tampoco sobre las academies), gestionadas de forma independiente y fiscalizadas por el Ministerio de Educación*”¹⁶¹. Aclarada la cuestión, y esto es importante, un 68% de los encuestados opinó que las *free schools* deberían poder ser controladas por las autoridades locales, mientras que un 63% opinaba igual respecto de las *academies*.

Parece natural que la ciudadanía se refiera en primera instancia a su institución de gobierno más cercana, y frustrante, que la administración local no pueda hacer nada al respecto. David Simmonds, *Councillor* de la *Local Government Association*, decía: “*Es simplemente inaceptable que pobres calificaciones o una inspección del Ofsted - institución de fiscalización académica - hayan de ser las únicas vías para identificar cómo se está gestionando un colegio. En la actualidad, hay un riesgo de perdernos serios problemas y esto no va a ser tolerado ni por los padres ni por las autoridades locales*”¹⁶².

Con independencia de tales palabras, lo cierto es que la realidad manda, y determinadas corporaciones locales ya han hecho por adaptarse a ello. Bien lo resume el documento *The impact of new academies and free schools on schooling in Croydon* (abril 2012) encargado por la referida localidad para el estudio de las posibles afecciones que habrían de esperarse tras la aprobación de la *Academies Act 2010* y *Education Act 2011*:

¹⁶⁰ EVENING STANDARD. *Parents want councils to have power to act on failing free schools*. Edición Digital. 01.09.2014. Texto Original: “(..) local authorities have the power to intervene if it is underperforming”.

¹⁶¹ EVENING STANDARD. *Parents want councils to have power to act on failing free schools*. Edición Digital. 01.09.2014. Texto Original: “But in fact local authorities have no powers over free schools, which are independently run and accountable to the Department for Education”.

¹⁶² THE GUARDIAN. *UK council leaders call for more power over academies and free schools*. Edición Digital. 16.06.2014. Texto Original: “It is simply not acceptable that poor exam results or an Ofsted inspection should be the only trigger to identify how a school is performing. At present, there is a real risk of serious issues falling through the gaps and it will not be tolerated by parents or local government”.

*“(...) el Grupo ha notado que mientras en la previa puesta en práctica de las academias eran las autoridades locales las que iniciaban y aprobaban su implantación, recientes cambios en la legislación suponían que es el Secretary of State for Education quien toma ahora tal decisión. Si lo juzgara necesario, el Secretary of State podría también obligar a un colegio mal-gestionado a convertirse en academy y, por tanto, sacado fuera del control de la autoridad local (como está ocurriendo en la actualidad con el colegio de educación primaria Downhills en Haringey, a pesar de que padres, gobernantes y sindicatos reclamaran más tiempo para mejorar). En consecuencia, los miembros del grupo están de acuerdo en que el panorama educativo en el municipio cambiará radicalmente con el progresivo crecimiento en el número de academias y que el papel del gobierno local es, así, acomodarse a este cambio y dar respuesta al mismo”*¹⁶³.

Como acostumbramos a sugerir, parece que la perspectiva más positiva y menos beligerante del municipio de Croydon sea la más conveniente dadas las circunstancias, lo que no resta importancia a la presión, al menos mediática, que poco a poco incrementa en torno a esta cuestión por parte de autoridades locales y ciudadanos interesados en general. Sin embargo, ha de decirse, no se esperan cambios en un futuro próximo, pues grandes son los intereses públicos y privados para que esta materia continúe su camino por la senda de la desregulación, aun a pesar de las obvias afecciones sobre el suelo, como bien reconocía el vigente PGOU Milton Keynes, que nadie parece tener en debida consideración.

Sanidad. En atención al art. 4 LGA 2000, toda autoridad local tiene la obligación de diseñar estrategias de mejora de la calidad de vida de sus habitantes, incluido el aspecto sanitario, para lo que deberá de buscar el apoyo y asesoramiento - *duty to cooperate* - en la elaboración de la estrategia a seguir en esta materia. Esto significa, a efectos

¹⁶³ CROYDON COUNCIL. *The impact of new academies and free schools on schooling in Croydon*. Abril 2012. Texto Original: “(...) the Group noted that whereas in the previous incarnation of academies it was local authorities that instigated and approved their establishment, recent changes to legislation meant that the Secretary of State for Education now made the decision. If he deemed it necessary, the Secretary of state could also force an under-performing school to become an academy and be removed from local authority control (as was currently happening at Downhills Primary School in Haringey despite parents, governors and teaching unions arguing for more time to improve). Consequently, members of the group agreed that the education landscape of the Borough would change fundamentally with an ongoing growth in the number of academies and the Council’s role was therefore to accommodate this change and respond to it”.

prácticos, que habrá de examinar y conceder cuantas solicitudes de licencia para la apertura de nuevas consultas le sean presentadas a estos efectos.

	Ambulatorios¹⁶⁴
Milton Keynes	30
Northampton	32
Luton	42

Fig. 18. Tabla de contenido. Centros de salud no hospitalario en Milton Keynes, Northampton y Luton.

De forma muy breve, para aquellos que no se encuentren familiarizados con el sistema inglés de asistencia sanitaria, las consultas están regentadas por particulares que, perteneciendo a la red NHS - *National Health Service* - prestan tal servicio a cuantos pacientes tengan registrados. Aquéllas son abonadas por la propia NHS en base a criterios tales como número de pacientes, especialidad y calidad de los servicios prestados - en cualquier caso variables y recogidos anualmente en el *NHS Local Delivery Plan* -.

La participación de las autoridades locales en la planificación de la asistencia médica primaria en el interior de sus territorios se hace, así, imposible, con independencia de lo establecido en:

- Art. 22.1 National Health Service Act 1977: “*En el ejercicio de sus respectivas funciones, los cuerpos del NHS (por una parte) y las autoridades locales (por otra parte) cooperarán en aras a asegurar y avanzar en la salud y el bienestar de los ciudadanos de Inglaterra y Gales*”¹⁶⁵.
- Art. 2.1 LGA 2000. Citado en la página 106 anterior.
- Art. 21.2.f) LGA 2000 – introducida por medio del art. 7.1 Health and Social Care Act 2001 -: “*Comisiones ejecutivas – “executive arrangements” son las comisiones fundadas y conformadas por las autoridades locales para el estudio o supervisión de una determinada materia – deben garantizar que su comité de resumen y examen - overview and scrutiny comitee – tiene el poder (o sus comités de resumen y examen tienen el poder entre ellos): (f) en el caso de un*

¹⁶⁴ Listado completo en Milton Keynes, Northampton y Luton. NHS.

¹⁶⁵ Art. 22.1 National Health Service Act 1977. Texto Original: “In exercising their respective functions NHS bodies (on the one hand) and local authorities (on the other) shall co-operate with one another in order to secure and advance the health and welfare of the people of England and Wales”.

*comité/s de resumen y examen de una autoridad sobre la que aplica el art. 7 Health and Social Care Act 2001, para resumir y examinar, de acuerdo con las regulaciones bajo este artículo, cuestiones relacionadas con el servicio de salud (dentro del significado de este artículo) en el área de la autoridad, y para hacer informes y recomendaciones sobre dichas materias de acuerdo con las regulaciones de aplicación”*¹⁶⁶

- Art. 14.14 vigente PGOU Milton Keynes: *“En tanto que proveedores de servicios de cuidado sanitario de gravedad, comunitario, mental y primario, el NHS desarrolla planes de mejora de la salud en colaboración con las autoridades locales. Se requiere a éstas la elaboración de una estrategia no sólo para la racionalización de los servicios, sino también respecto de los emplazamientos y los edificios”*¹⁶⁷.

Si bien la contradicción práctica de las exigencias teóricas es clamorosa, es ésta una circunstancia que, a pesar de la gravedad de los hechos, suscita menos protestas que las que pueden recogerse en el ámbito educativo, lo que sugiere una importante interiorización por parte de la población británica. Dichas protestas recaen, en su mayor parte, sobre el servicio ofrecido y no, sobre su estructura y fundamento administrativos, a pesar de lo cual, llama la atención la exigencia social del cumplimiento del art. 4 LGA 2000, desligándolo de la provisión urbanística de los servicios sanitarios y vinculándolo, al igual que refiriéramos respecto de los casos español y vasco, al estilo de vida que la estructuración urbanística del municipio facilita, además de las políticas ad hoc que el consistorio decida adoptar en materias tan dispares como el uso de la bicicleta como medio de transporte o la habilitación de parques públicos y zonas verdes como espacios de ocio y recreo.

Una vez más, si bien es ésta una visión interesante de lo que el compromiso con la promoción del bienestar significa, no puede entenderse completa si no se incorpora el

¹⁶⁶ Art. 21.2.f) LGA 2000 – introducida por medio de Art. 7.1 Health and Social Care Act 2001 -. Texto Original: “Executive arrangements by a local authority must ensure that their overview and scrutiny committee have power (or their overview and scrutiny committees have power between them): (f) in case of the overview and scrutiny committee or committees of an authority to which section 7 of the Health and Social Care Act 2001 applies, to review and scrutinise, in accordance with regulations under that section, matters relating to the health service (within the meaning of that section) in the authority’s area, and to make reports and recommendations on such matters in accordance with the regulations”.

¹⁶⁷ Art. 14.14 vigente PGOU Milton Keynes. Texto Original: “As the providers of acute, community, mental health and primary care services, the NHS Trusts develop health improvement plans in partnership with local authorities. They are required to produce strategies not only for the rationalisation of their services, but also for their sites and buildings”.

aspecto asistencial. Si cabe la primera asunción, por qué no habría de haber la segunda. En esta línea, y dentro del aspecto artificial de nuestras estructuras administrativas, resulta sorprendente cómo ciertas fórmulas son aceptadas sin suscitar cuestión alguna: las autoridades locales tienen la obligación de fomentar y garantizar la posibilidad de una vida saludable pero, en lo que a asistencia médica se refiere, su papel debe limitarse a facilitar - no obstaculizar - la materialización de estrategias adoptadas en instancias superiores. ¿Por qué? Confundimos calidad en la prestación de un servicio con la ubicación donde ésta se presta. Esto también es parte del diseño y control urbanísticos de una ciudad. Parece extraño que lo comprendamos cuando se refiere a un parque público, por poner un ejemplo - dadas sus características y función intrínseca -, y no, cuando se trata de un centro médico primario o un colegio.

Esta situación ni siquiera puede quedar justificada en términos de eficiencia asistencial. Dado el mercadeo existente, cada centro dispensa los servicios que entiende más convenientes y oportunos siendo obligación y responsabilidad del ciudadano localizar aquel que responda mejor a sus necesidades, con la posibilidad de que ni siquiera exista. Tampoco se puede justificar en términos de eficiencia económica, en conexión con la gestión privada de sus servicios. El asombroso volumen de GPs - Fig. 18 - es indicativo suficiente de la rentabilidad de esta actividad cuyos fondos devienen directamente del erario público. Al menos así lo ha sido hasta bien recientes reformas presupuestarias, que han propiciado la advertencia por parte de tales proveedores del posible abandono de su actividad - derivando un obvio perjuicio, en tanto que carencia, para el ciudadano.

Desde comienzos del año 2014, son varias las cifras que se barajan en torno a cuántas consultas habrán de cerrar por falta de fondos. Resultaría interesante saber si dicho ejercicio económico negativo es tal o, por el contrario, sigue siendo positivo, y por ende, rentable, aunque no tanto como en el pasado. De ser así, quedaría demostrada la motivación económica que, es fácil entender, se encuentra tras la gestión privada de la sanidad pública, con independencia de lo cual, es su continuidad, o mejor expresado, el riesgo sobre su continuidad en el tiempo al margen de la demanda local lo que interesa. Nadie ha explicado, llegado este momento, cómo ésta va a ser satisfecha, por lo que podemos entender que habrá de quedar a juicio de cada cual encontrar otra consulta que le sea más o menos conveniente, y es así que las estructuras básicas de configuración urbanística quedan fuera del control del gobierno local, aun cuando recaen sobre éste la

obligación de cooperar, fomentar, favorecer y hacer de su entorno urbano un lugar saludable donde se garantice el bienestar social. Una vez más, esto es imposible.

El propio John Wilderspin, miembro destacado del Ministerio de Salud, escribía en *The Guardian* un breve artículo de opinión que rezaba, *Bridging the gap between local government and the NHS* (2012). Ciertamente existe una distancia, una independencia mutua, que deja a la libre discreción de la oferta y la demanda la satisfacción de esta necesidad tan básica.

*“Claramente, es importante que ambos sectores trabajen para desarrollar un lenguaje común y un profundo entendimiento acerca del impacto que cada uno puede tener en la salud y el bienestar general de sus comunidades locales”*¹⁶⁸.

A pesar de todo, el NHS está reconocido como una de las instituciones más respetadas y defendidas dentro del sistema británico, aunque todo es susceptible de cambio y éste debería comenzar por el traspaso de poderes a la administración local, como prueba el supuesto de Barakaldo.

Parece conveniente cerrar este apartado con la siguiente cita, vinculada al sistema educativo inglés, pero igualmente extensible al ámbito sanitario:

*“Aquí en el Reino Unido hemos sido, y continuamos siendo, mal-asistidos por un gobierno centralista (de arriba a abajo), actualmente dirigido por una élite impaciente en alianza con una multitud de aplaudidos académicos, famosos provocadores y colaboradores corporativos en la sombra. Para que los (servicios públicos, añadimos) se desarrollen de forma justa, así como efectiva, necesitamos una forma renovada de democracia local. Lamentablemente, hemos perdido contacto con nuestra propia historia de fuerte municipalismo del que sentirse orgulloso que dio forma a tantas de nuestras ciudades, hospitales, parques y colegios”*¹⁶⁹.

¹⁶⁸ THE GUARDIAN. *Bridging the gap between local government and the NHS*. Edición Digital. 20.11.2012. Texto Original: “Clearly it is important that both sectors work to develop a common language and a deep understanding of the impact each can have on the overall health and wellbeing of their local communities”.

¹⁶⁹ BENN, MELISSA. *School Wars. The Battle for Britain’s Education*. Ed. Verso. Londres, 2011. Texto Original: “Here in the UK we have been, and remains, ill-served by top-down prescriptive government, currently run by an impatient elite in alliance with a motley crew of celebrated academics, provocative celebrities and shadowy corporate backers. For schools to function fairly, as well as effectively, we need a

3.2.2. Vivienda. Sin lugar a dudas, existe una cuestión capital respecto a la vivienda que debemos tratar, el precio tanto en compra como en alquiler. Mucha de la ‘dignidad’ a la que la gran mayoría de las legislaciones alude depende directamente de ello. Ahora bien, ¿qué es un precio digno?

Como ya explicáramos, muchos han tratado de dar respuesta a esta pregunta, y de sus teorías han surgido corrientes de pensamiento, muchas de las cuales han quedado diluidas en el tiempo, mientras que, algunas de ellas, han marcado un antes y después en la concepción del mundo, traspasando la barrera de lo estrictamente económico y convirtiéndose en ideologías; nombres como Adam Smith, John Maynard Keynes, Karl Marx, Walter Eucken o Friedrich Von Hayek no dejan indiferente.

Lo cierto es, sin embargo, que, sea por el motivo que fuere - cada cual podrá ofrecer su versión del devenir de muchos de los anteriores -, ni unos ni otros posicionamientos han sabido ofrecer una respuesta satisfactoria a esta cuestión. Siendo una de las grandes tragedias de nuestra generación, la vivienda, hoy, es un bien de lujo al alcance de unos pocos, lo que contraría de forma pavorosa la relación de Declaraciones y Pactos Internacionales examinados en el Capítulo I anterior.

El derecho a la vivienda en España, una realidad jurídica económicamente inalcanzable.

----- Reconocimiento jurídico -----

¿Está reconocido el derecho a la vivienda en España? Sí.

Artículo 47 CE: “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*”.

renewed form of local democracy. We have lamentably lost touch with our own history of proud and vigorous municipalism which created so many of our cities, our hospitals, our parks and our schools”.

Dicho precepto ha suscitado en España gran debate en torno a su exigibilidad, teniendo en cuenta su posición en el articulado constitucional, a saber, el Capítulo III del Título I. Acerca del mismo, dispone el artículo 53.3. CE: *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen”*.

El Tribunal Constitucional se refirió, años después, sobre el alcance de tales términos en STC 152/1988, de 20 de julio: *“(…), el artículo 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo a favor del Estado (ni un derecho directamente exigible a favor del ciudadano), sino un mandato directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (...), en el ejercicio de sus competencias (y de su fruto normativo, la capacidad de reclamación de amparo judicial)”*(Fundamento Jurídico 2).

El efectivo reconocimiento del derecho a la vivienda digna y adecuada no tendrá lugar hasta la promulgación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; actualmente, se encuentra recogido en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo: *“Todos los ciudadanos tienen derecho a: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”* (art. 4 a) vigente Ley de Suelo).

----- X -----

La regulación de la vivienda en España es reflejo de lo que ésta ha supuesto siempre para el país, motor económico y lastre social. Normas de corto recorrido que jugaban al ensayo y error, e intentaban satisfacer por igual a todos los agentes involucrados. La cuestión no era otra que no bloquear el desarrollo inmobiliario - y la captación de ingresos que ello suponía para todos aquellos que, de un modo directo o indirecto, estuvieran vinculados a la construcción - al tiempo que se ofrecían ayudas a la sociedad,

en general, y a determinados sectores sensibles de población, en particular, a comprar o alquilar el producto residencial generado.

Tal y como afirmara José María Aznar ante el Congreso de los Diputados en el año 2003, *“en España se construyen 500.000 viviendas al año. Todas se construyen y todas se venden”*¹⁷⁰.

Lo que no explicó el, por entonces, presidente del Gobierno fue cómo se compraban; cierto es, por otra parte, que era vox populi. El elemento hipotecario, en combinación con el incentivo fiscal - tanto directo como indirecto -, siempre ha sido el gran aliado del desarrollo residencial: facilidad de crédito + ventaja tributaria = Deuda.

Datos de mayo del año 2012 afirman que *“el mayor gasto que tienen que afrontar las familias españolas es la compra de una vivienda. Según los datos ofrecidos por el Banco de España, los préstamos acumulados para la adquisición de una vivienda representan el 76,77% del endeudamiento total familiar. En marzo la deuda familiar para adquirir un domicilio era de 659.870 millones de euros”*¹⁷¹.

Como bien sabemos, dicho endeudamiento es, si no causa, cuanto menos, acicate de la actual situación económica, tanto a escala macroeconómica como microeconómica. Ante la imposibilidad de seguir alimentando la espiral de compra-venta/explotación inmobiliaria que sustentaba la concentrada infraestructura laboral española, el desempleo ha pasado a protagonizar los titulares de los medios de comunicación, y junto con éste, la imposibilidad de pago y la pérdida del hogar para muchos ciudadanos.

Datos del año 2010: *“La agencia de análisis de riesgos (Moody's Investor Service) estima que el volumen de ejecuciones hipotecarias en España llevadas a los tribunales se incrementó un 126% en 2008 y un 59% en 2009 en tasa interanual. Sólo en el primer trimestre del ejercicio 2010 se registró el récord de 27.561 ejecuciones hipotecarias”*¹⁷².

¹⁷⁰ EL PERIÓDICO DE ARAGÓN. Aznar: *La solución a la vivienda es construir más*. Edición Digital. 11.12.2003.

¹⁷¹ ABC. *La deuda familiar es la más baja desde el comienzo de la crisis*. Edición Digital. 04.05.2012.

¹⁷² EL MUNDO. *Récord de embargos en España*. Edición Digital. 20.10.2010.

Una vez más, repetimos, nada de esto hubiera sido posible sino es por medio de las ventajas hipotecarias existentes en aquel momento, no obstante lo cual, fueron las ayudas y beneficios fiscales los que animaron el desarrollismo español, y, por ende, son el origen radical del círculo. A éstos debe prestarse especial atención: (a) las Políticas Públicas de Vivienda que inciden sobre las ayudas directas a la construcción, compra o alquiler de vivienda, y (b) los beneficios fiscales que, en este caso, incentivan de forma indirecta, también, la construcción, compra y alquiler de residencial.

A quien interese un acercamiento medurado sobre esta cuestión, se recomienda la lectura del ensayo *Política de Gasto de Vivienda. España, 2010*¹⁷³. Aprovechando los datos ofrecidos en el mismo, hacemos valer la siguiente afirmación, a saber, los Planes de Vivienda alimentan el *laissez faire* del mercado inmobiliario.

Esta afirmación deviene de la constatación de que, ya desde el Primer Plan de Vivienda (1944-1954), las regulaciones públicas han focalizado su atención sobre “*la construcción más que (...) la demanda*”, incidiendo sobre el aspecto económico-desarrollista, “*consolidando a la clase media propietaria y favoreciendo los intereses de promotoras, constructoras e inmobiliarias*”.

El anterior Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 - en adelante, PEVR 2009-2012 - fue aprobado por Real Decreto 206/2008, de 12 de diciembre, publicado el 24 de diciembre de 2008 - modificado por el Real Decreto 1961/2009, de 18 de diciembre, publicado el 30 de diciembre de 2009, y por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, publicado el 18 de diciembre de 2010-. Éste nació con el propósito de “*satisfacer una prioridad social, facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, ligada históricamente a otra económica de favorecer el mercado inmobiliario. (...) Esta labor social siempre se ha desarrollado en paralelo con la de impulsar uno de los motores de la economía española que es la promoción y construcción de viviendas y, más recientemente, la rehabilitación, favoreciendo de esta manera el desarrollo económico y la lucha contra el desempleo*” (Introducción, PEVR 2009-2012). Para ello, el PEVR destinó un gasto inicial de más de 10.100 millones de euros.

¹⁷³ AA.VV. *Política de Gasto de Vivienda. España, 2010*. Instituto de Estudios Fiscales, P.T. nº1/2011.

Entre los objetivos marcados por el mismo, seis en total y enumerados en el Preámbulo, destacamos el primero, como sigue: “*Eje 1) La promoción de viviendas protegidas para venta, uso propio o destinadas al alquiler, y la promoción de alojamiento protegidos*” (Preámbulo PEVR 2009-2012). Esta cita debe comprenderse en el contexto de la envergadura del actual parque residencial en España. Según datos del Banco de España, el número de viviendas es de aproximadamente 26.997.837 (2010), es decir, 1.6 viviendas por familia¹⁷⁴.

El actual Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril - en adelante, PEVR 2013-2016 -, dice ser continuista de la anterior y advierte que el objetivo principal del mismo es, de nuevo, paliar sendos problemas de accesibilidad a la vivienda y desempleo ligado al sector de la construcción, mediante la (a) adaptación del sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes: fomento del alquiler y fomento de la rehabilitación y renovación urbanas; y (b) la contribución a la reactivación del sector inmobiliario, desde los dos elementos motores señalados: el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana.

Véase a continuación el índice de precios de compra de vivienda - la base de datos del Índice de Precios de Vivienda del INE parte del año 2007 - en comparación con el salario más habitual - el INE publica, a través de la Encuesta Anual de Estructura Salarial, datos consolidados dos años vista, con lo que se desconocen los datos referentes a los años 2013 y 2014, aunque observando la progresión, podemos estimarlos iguales al año 2012. Asimismo, hemos creído necesario conformar el gráfico en base al salario bruto más habitual, en lugar del medio, para reflejar la realidad más común en España, salvando las desigualdades salariales que afectan a los indicadores medios.

¹⁷⁴ Según datos del INE, España cuenta con aproximadamente 16.3 millones de familias (2007), pudiendo hacer una estimación razonable de 2.8 miembros por familia (según últimos datos del INE, España tiene una población de aproximadamente 46.196.278 personas).

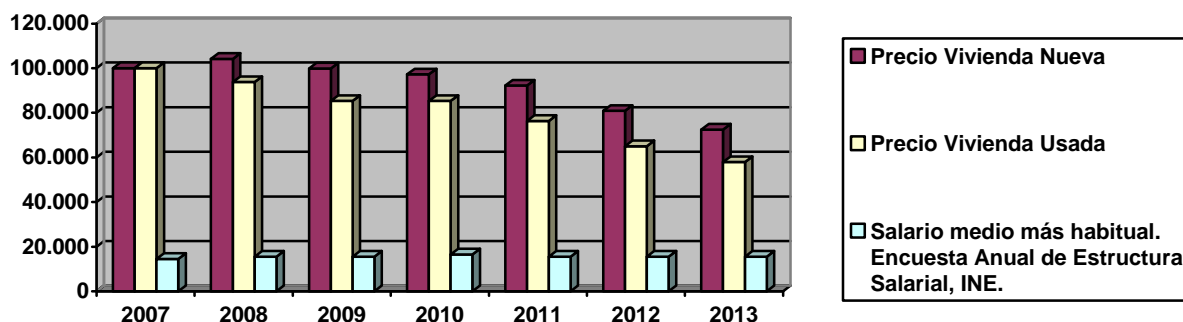


Fig. 19. Gráfico. Evolución Precio de Vivienda y Salario más habitual en España, 2007-2013.

Aun teniendo en consideración una evolución optimista del salario más habitual medio español y un descenso del precio de la vivienda, la situación, hoy, sigue siendo especialmente dramática. En términos de evolución desde el año 2007 al año 2013, el precio de la vivienda nueva ha descendido un 27.55%, y la vivienda usada lo ha hecho en un 42% y, aún con todo, la vivienda sigue siendo aproximadamente 4.67 veces (vivienda nueva) y 3.73 veces (vivienda usada) más alto que el salario bruto más habitual; es una lástima que no se conozcan datos relativos al salario neto más habitual, lo cual reflejaría una brecha más real y más amplia, si cabe.

La cuestión a dilucidar, sin embargo, no es cómo solventar una problemática coyuntural como la descrita, sino cómo estructurar las sucesivas políticas de vivienda de tal forma y modo que dicha situación no vuelva a tener lugar, debiendo comenzar, a bien seguro, por la diversificación económica y, por ende, del mercado laboral: según un artículo publicado en el año 2009 por el portal de información económica www.invertia.com, *Ladrillodependencia: PIB y empleo llevan décadas ligados a la construcción*, en tiempos de bonanza económica el paro general alcanzaba sus mínimos en un 8,3% (2006), al tiempo que el sector de la construcción marcaba un paro técnico de tan sólo un 6,1% (2005) y 6% (2006). A comienzos de la crisis económica, año 2008, el paro general era de un 11,4%, mientras que el paro en la construcción registraba un 14,8%¹⁷⁵. En el año 2014, el paro general se sitúa en el 23,7%, según datos del INE, mientras que el desempleo en la construcción ya superaba en el año 2012 al número de asalariados, según informaciones de Comisiones Obreras (CCOO)¹⁷⁶.

¹⁷⁵ INVERTIA.COM. *Ladrillodependencia: PIB y empleo llevan décadas ligados a la construcción*. Edición Digital. 10.09.2009.

¹⁷⁶ EL PAÍS. *En el sector de la construcción ya hay más parados que asalariados*. Edición Digital. 05.04.2012.

Llegados a este punto, son de mención las ayudas tributarias indirectas o beneficios fiscales ligados al producto residencial. Tal ha sido su influencia sobre el comportamiento del ciudadano medio que *“incluso hubo algunos años en que existían también deducciones por inversión en viviendas secundarias”*, como complemento a los tradicionales beneficios ligados a la adquisición de vivienda habitual; obsérvese la reacción, también en pleno periodo de inestabilidad e incertidumbre generalizada, el Gobierno español logró incentivar la compra masiva de residencia mediante la supresión, el 31 de diciembre de 2010, de la desgravación por compra de vivienda habitual para las rentas superiores a 24.000 euros: *“en el cuarto trimestre de 2010 se contabilizaron 150.268 transacciones de inmuebles, prácticamente el doble que en los tres primeros meses de 2011, con 74.540 operaciones (...)”*¹⁷⁷. Tales beneficios fueron definitivamente retirados en el año 2013, dada la necesidad recaudatoria del Estado; destacamos: (a) aquellos que compraron a partir del 1 de enero de 2013, no vieron aplicable la deducción (15% del precio de la vivienda con un límite de 9.040 euros) por adquisición de vivienda habitual en el IRPF; y (b) el IVA pasó al 10% en adquisición de vivienda nueva y obras de renovación, y al 21% en reparación de edificaciones destinadas a viviendas.

Y no es ésta una cuestión de naturaleza meramente estatal. Tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales también tienen qué decir, en primera instancia con los necesarios convenios de colaboración para detallar la aplicación de los Planes de Vivienda como el referido con anterioridad, y, en segunda instancia, a través de las empresas públicas de promoción de vivienda protegida (y en los últimos años, vivienda libre de precio restringido). En atención específica a **Barakaldo**, procede hacer referencia a los vigentes Plan Director de Vivienda de Euskadi 2013-2016 - en adelante, vigente PDV - y PGOU Barakaldo, y a las respectivas alusiones, y omisiones, a Orubide (Euskadi) y Eretza (Barakaldo), ambas, sociedades públicas de gestión urbanística, y Etxebide (Euskadi), servicio vasco de vivienda encargado de registrar los expedientes de solicitud de vivienda sujeta a algún tipo de protección.

Tras observar los datos ofrecidos en el vigente PDV, Barakaldo se encuentra entre las poblaciones con mayor número de viviendas protegidas adjudicadas entre 2010 y 2012 (también fue una de las poblaciones con mayor demanda), siendo que la población

¹⁷⁷ CINCO DÍAS. *La cruz del fin de la desgravación: la venta de viviendas se hunde un 30% hasta marzo*. Edición Digital. 08.06.2011.

barakaldesa cuenta, al mismo tiempo, con la combinación de uno de los perfiles más comunes y uno de los perfiles con mayor riesgo: el primero, joven soltero con ingresos inferiores a los 25.000 euros; el segundo, unidades familiares cuyos ingresos no superan los 25.000 euros.

Inexistente cualquier mención en el cuerpo del vigente PGOU Barakaldo, las necesidades de vivienda se cubren, en adición a cualquier mención anterior, por medio de la implantación de planes ad hoc. La referida sociedad Eretza se encarga de su entera gestión, acerca de la cual, hemos de denunciar, son pocos los datos que se exponen al público. Según las últimas publicaciones oficiales, correspondientes al periodo 2000-2007, el Ayuntamiento de Barakaldo y la sociedad pública Eretza, en desarrollo del Planeamiento General, han facilitado la construcción de 9.133 viviendas, distribuidas tal y como sigue: 55% (libre), 31% (sujetas a algún tipo de protección pública) y 14% (sujetas a protección local)¹⁷⁸. Todo un agravio considerando los datos recogidos por el PDV anterior y aquéllos que se han expuesto al comienzo del presente capítulo.

Eretza, al igual que cualquier otra sociedad municipal de gestión urbanística, está presidida por el alcalde del municipio y administrada por sendos vocales, concejales miembros del consistorio. Con ello quiere hacerse ver el calado político, y en ningún caso técnico, de la composición y funcionamiento de estas instituciones cuyas decisiones, por ende, se encuentran igualmente politizadas. El hecho de que se apueste por una u otra línea en materias como la vivienda tiene un razonamiento calculado en base a un recorrido no superior a los cuatro años.

Barakaldo cuenta, en la actualidad, con un parque residencial de, aproximadamente, 45.000 viviendas (es decir, 2.22 habitantes por vivienda) con un precio aproximado de (a) 2.264 €/m², venta libre, y de (b) 20 €/m², alquiler, asumiendo que, al menos, el 8.3% de aquéllas se encuentran vacías y sin explotación ni uso de ningún tipo (elevando la estimación anterior a 2,42 habitantes por vivienda). No disponemos de datos precisos del salario bruto/neto más habitual en la localidad, por lo que asumimos como válidos los datos estatales estimados con anterioridad, es decir, 15.500 €/año (ello supone un esfuerzo salarial del 14.61%/m² en compra de vivienda libre, y del 1.5%/m²/año en

¹⁷⁸ BARAKALDO. AYUNTAMIENTO. *Mejor política municipal de vivienda protegida*. Año 2008.

alquiler). Como hemos señalado antes, bueno sería poder contar con el salario neto más habitual, con lo que veríamos esta brecha aún más escandalosa.

Desconocemos, en consideración a dicho contexto, el perfil medio del propietario en Barakaldo. No obstante, ninguna de las hipótesis que se barajan es halagüeña en absoluto.

* Hipótesis A, Barakaldo como ciudad dormitorio. Nuevos compradores de vivienda serían aquéllos que, trabajando fuera de la localidad, adquieren mayores ingresos, por lo que, aprovechando las ventajas de un municipio como Barakaldo, perfectamente comunicado con Bilbao y el resto de Bizkaia, podrían adquirir una vivienda con iguales o mejores características a un precio significativamente inferior.

Esta posibilidad es muy poco realista. Aun siendo cierto que la mayor parte de la población barakaldesa trabaja fuera de las inmediaciones municipales - la memoria del actual PGOU Barakaldo califica de barrios dormitorio a áreas tan importantes como Gurutzeta-Cruces, Lutzana, Retuerto y Burtzeña -, no lo es, por ello, que los ingresos sean cualitativamente muy superiores. Puede tomarse como hecho probatorio, además de las referencias mencionadas, que, de ser así, se vería reflejado en la media salarial de los habitantes de la localidad y, por extensión, en la calidad de vida de estos mismos, hecho que no sucede.

* Hipótesis B, Barakaldo como ciudad estanca. Nuevos propietarios de vivienda serían aquéllos que, ayudándose de la percepción vía herencia de patrimonio residencial - por ser éste, generalmente, el de mayor valor -, son capaces de adquirir una nueva vivienda o se instalan en la vivienda percibida.

Como mero dato indiciario, Barakaldo fue el primer municipio vasco en poner en marcha un servicio al público expresamente dirigido a la ayuda activa a la emancipación de su población más joven (entre 18 y 35 años), a través del Programa Emancíplate 2010-2011.

En caso de probarse cierta esta hipótesis, más allá de lo dramático de la propia situación, resultaría altamente costoso, tanto a largo como a corto plazo, tanto social

como económicamente. La imposibilidad de independencia y desarrollo personal incide sobre temas tan sensibles como la formación y desarrollo familiar y el desarrollo de su sociedad, que lejos de evolucionar, involucre por quedarse estancada en un proceso de mera sustitución.

* Hipótesis C, Barakaldo como ciudad alta y largamente endeudada. Nuevos propietarios de vivienda serían aquéllos que, confiando en su capacidad de crédito, asumen préstamos bancarios al mejor interés posible y con largos plazos de devolución.

Esta opción parece ser la más probable, sin duda. Como ocurre en la mayor parte del Estado, y tomando como base los datos ofrecidos páginas atrás, es gracias a las entidades bancarias que la población barakaldesa logra acceder a la vivienda. Respecto de la duración de dicha deuda, aportamos un nuevo dato: la duración media de los créditos hipotecarios en Euskadi es de 25,75 años, la tercera más alta del Estado tras Madrid (28 años) y Navarra (27,58 años). Si tenemos en consideración que las medias, por lo general, y aún con mayor frecuencia en asuntos de economía local, no son representativas, la cuestión se muestra, todavía, menos favorable. Ejemplo de ello son productos como la primera Hipoteca a 50 años que BBK (Bilbao Bizkaia Kutxa) lanzó al mercado en el año 2005, dirigida al público menor de 35 años, ofreciendo un capital de hasta el 100% del valor de tasación de la vivienda, y que el Banco de España llegó a defender como el “*resultado de un juego de mercado*”¹⁷⁹.

Los datos están ahí para observarlos, y tal observación sólo ofrece un análisis coherente en tanto en cuanto su estudio se hace conjunto por parte de todos los agentes implicados. En este caso, hemos atendido la involucración de las entidades bancarias, por cuenta de las prestaciones hipotecarias que facilitan tanto el Estado, a través de los incentivos y las ayudas fiscales indirectas, como el gobierno autonómico, al que corresponde la libertad de satisfacción de vivienda de promoción pública en determinadas áreas, especificadas en los oportunos planes de vivienda, y, finalmente, el gobierno local, que, no sólo facilita el suelo a las promociones de titularidad autonómica, sino que atiende a las propias por mor de los estándares urbanísticos que sean de aplicación así como a los desarrollos de vivienda de precio tasado que acuerde con los promotores privados, en cada caso. Toda una batería de medidas y recursos que

¹⁷⁹ EL MUNDO. *El Banco de España defiende las hipotecas a 50 años como fruto del juego del mercado*. Edición Digital. 22.06.2007.

dispensan repercusiones mínimas a los esfuerzos, especialmente económicos, que se despliegan. ¿La razón? La descoordinación de actuaciones y la necesidad de firmar las mismas. De nuevo, las motivaciones urbanísticas quedan relegadas a un segundo plano.

De plantearse la cuestión de la vivienda de una forma honesta, las administraciones públicas deberían comenzar, precisamente, por este particular, el suelo, y sus posibilidades de desarrollo a tenor del presente PGOU - que en nuestro imaginario, supone la representación de las voluntades colectivas de los residentes de tal municipio, como veremos a su debido tiempo -, cuya gobernanza corresponde a la corporación local. Debemos recordarnos que no sólo es aquél limitado, sino que, además, su desarrollo condiciona las posibilidades de uso en terrenos adyacentes. Dicho esto, la coordinación se hace imperativa.

Hasta el momento, sólo podemos dar cuenta de intervenciones particulares, con especial incidencia por parte de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales, pues son éstos los que, en cualquier caso, proyectan actuaciones concretas sobre suelo municipal. Importante este apelativo último, pues, una vez más, es su gobernanza lo que interesa y cuya titularidad creemos imprescindible adjudicar a aquéllos, por haberles sido conferida la responsabilidad de su buen uso y gestión, cuya representación última radica en la aprobación de los instrumentos de planeamiento, a la par, justificación jurídica y contrato social.

Los planes de vivienda, sean éstos cuales fueran, tienen sentido cuando son elaborados en base a las necesidades locales, o, a mayores, de su área de influencia más inmediata. Por ende, el debate y decisión sobre los mismos debiera recaer, por sentido administrativo, sobre los gobiernos locales, o, de nuevo, sobre el conjunto de municipios que participen del mismo, porque, una vez más, este proceder no entorpece, en absoluto, la labor garante de las Comunidades Autónomas, cuya acción es requerida de forma únicamente subsidiaria, y, siempre, fiscalizadora.

La descoordinación actual es prueba del poco interés urbanístico que la problemática de la vivienda presenta en la actualidad, apreciación que puede extenderse al ámbito socio-económico, como se argumenta en el apartado 3.3.3 *El desarrollo sostenible: el ámbito social*. La desidia en torno a la localización de las nuevas áreas residenciales respecto de

los ámbitos de desarrollo urbano consolidado es preocupante, por la afección directa que tiene sobre los habitantes de tales nuevos desarrollos así como sobre el planeamiento que, sea por este motivo, sea por tantos otros como iremos viendo, se encuentra sujeto a continuas modificaciones para dar correcto encaje jurídico a lo que se acuerda en instancias terceras sobre las que el ciudadano tiene poca capacidad de participación o incidencia. Lo cierto es, como ya hemos advertido, que parte de las reiteradas modificaciones a las que aludimos deviene como consecuencia del nivel de detalle que se despliega sobre el planeamiento general; no es menos cierto, sin embargo, que tales novaciones no confirmen el carácter ingerente de las decisiones supramunicipales cuya visión se corresponde, igualmente, con la naturaleza de su posición administrativa. Barakaldo, al igual que concluiremos tras el estudio de situación de Milton Keynes, no tiene un problema real de abastecimiento de producto residencial, sino de capacidad de compra y alquiler, o dicho de otro modo, de correcto análisis de su estado socio-económico en particular, como demuestra la aproximaciones no-resolutivas de las administraciones autonómica y municipal, con afección sobre su realidad urbanística.

El derecho a la vivienda en Inglaterra. Una no-realidad jurídica económicamente inalcanzable.

----- Reconocimiento jurídico -----

¿Está reconocido el derecho a la vivienda en Inglaterra / Reino Unido? No.

Human Rights Act 1998, Section 1: “(1) *En esta Ley, ‘los derechos del Convenio’ significa los derechos y libertades fundamentales establecidos en, a) artículos 2 a 12 y 14 del Convenio (Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 – en adelante, Convenio Europeo); b) artículos 1 a 3 del Primer Protocolo; y c) artículo 1 del Décimo-tercer Protocolo, junto con los artículos 16 a 18 del Convenio’.*

El artículo 8.1 del Convenio Europeo establece que “*toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia*”; y ésta será la alusión más cercana a cuanto pueda referirse al concepto *hogar*, siendo que

ninguno de los antedichos preceptos reconoce, sea de forma explícita sea de forma velada, el derecho a la vivienda. Así se establece también en Sentencia Chapman v United Kingdom (2001) 33 EHRR 399, párrafo 99: “*Es importante recordar que el artículo 8 no reconoce el derecho de ser provisto de un hogar. Tampoco lo hace la jurisprudencia de esta Corte*”¹⁸⁰.

El derecho a la vivienda no forma parte del ordenamiento jurídico del Reino Unido.

----- X -----

Inglaterra se encuentra en la actualidad es una situación muy similar a la española hace unas décadas. El crecimiento a corto plazo es absolutamente necesario por lo que se siguen estrategias políticas apoyadas, al mismo tiempo, por una situación económica poco amable y una sociedad que va a agradecer hoy cualquier cambio en positivo, aun cuando es más que presumible un perjuicio a largo plazo.

Tal y como apuntara la BBC en noviembre del año 2011, “*construir más viviendas es una de las prioridades del Gobierno en materia económica*”¹⁸¹. En este sentido, el actual gabinete ha aprobado varias iniciativas legislativas de gran significado dentro de su estrategia de vivienda, a saber, *New Home Bonus Scheme* (sustituto de la anterior *Housing and Planning Delivery Grant- HPDG -*), *New Build Indemnity Scheme* y *Get Britain Building Fund*.

La combinación de las tres medidas da por resultado un escenario de liberalización económica y desregulación urbanística con el objetivo último de apoyar un crecimiento inmediato con base en el ladrillo. Puesto que la colaboración de las autoridades locales se muestra indispensable para llevar a cabo dicho programa, éstas son tratadas cuales empleadas de una empresa mayor.

Como explica el propio Ministerio, *New Home Bonus* es “*un potente, simple y transparente incentivo que significa que las autoridades locales que promuevan y den*

¹⁸⁰ Sentencia Chapman v United Kingdom (2001) 33 EHRR 399, párrafo 99. Texto Original: “It is important to recall that Article 8 does not in terms recognise a right to be provided with a home. Nor does any of the jurisprudence of the Court acknowledge such a right”.

¹⁸¹ BBC NEWS. *Housing: David Cameron vows to 'get Britain building'*. Edición digital. 21.11.2011. Texto Original: “Building more homes is one of the government's economic priorities”.

la bienvenida al crecimiento podrán participar de los beneficios económicos, al tiempo que construyen comunidades en las que las personas quieran vivir y trabajar”¹⁸². Cuando la política no anima lo suficiente, el incentivo económico siempre es el mejor sustituto: las autoridades locales recibirán (a) una cantidad equivalente a la media nacional de *Council Tax* (equiparable al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI, en España) por cada nueva vivienda libre construida, durante un periodo de seis años; y (b) £350 al año por cada nueva vivienda protegida. Para ello, el Gobierno destinó hasta £431 millones entre 2012 y 2013. Sin embargo, ¿es éste un incentivo indemnizatorio o gratuito?

Según explicaba el Partido Conservador en su publicación *Control Shift*, “*bajo el actual sistema, cuando las familias se trasladan a nuevos hogares construidos en un área, la autoridad local percibe nuevos ingresos derivados del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de estas nuevas propiedades. Sin embargo, además de tener que costear los servicios e infraestructuras adicionales para tales nuevos residentes y propiedades, (...)*”¹⁸³. Obviando la demagógica referencia al coste de urbanización y servicios públicos que, como bien se sabe, siempre repercute sobre el promotor, y por consecuencia, en el comprador/inquilino - nunca sobre la autoridad local -, parece entenderse del citado texto que los incentivos derivados del *New Homes Bonus Scheme* están dedicados a este menester, impresión abocada a la contradicción, ha de saberse, en tanto en cuando las autoridades locales tienen plena flexibilidad para utilizar las cantidades percibidas como más estimen oportuno. Este incentivo, por tanto, es totalmente gratuito.

Y siendo como es un hecho gratuito, la picaresca entra en juego. Según una investigación llevada a cabo por el anterior Ministro de Vivienda, Nick Raynsford, el 20% de las 158.535 ‘nuevas viviendas’ del año 2011, no son nuevas viviendas

¹⁸² DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *New Homes Bonus*. Nov. 2012. Texto Original: “(...) a powerful, simple and transparent incentive that means that those local authorities which promote and welcome growth can share in the economic benefits, and build the communities in which people want to live and work”.

¹⁸³ WILSON, WENDY. *The New Homes Bonus Scheme*. House of Commons, Library. 07.01.2014. Texto Original: “Under the current system, when families move into new houses built in an area, the local authority receives additional council tax receipts from these properties. However, in addition to having to fund the extra services and infrastructure for these new residents and properties, (...)”.

construidas, sino casas de múltiple ocupación reformadas y convertidas en habitáculos con ciertos servicios compartidos, véase, por ejemplo, el cuarto de baño¹⁸⁴.

Obviamente, no es esto lo que el Gobierno pretende promocionar, sino la construcción real de nuevas promociones. En cualquier caso, y al margen de las actuaciones de los gobiernos municipales, lo cierto es que ni promotoras ni ciudadanos se encuentran, hoy, en la mayoría de las ocasiones, en posición de asumir el peso económico que el desarrollo de nuevas viviendas y/o la compra de las mismas supone. Para ello, el Gobierno Central está distribuyendo hasta £570 millones entre los primeros por medio del *Get Britain Building Fund* (para determinados proyectos escogidos en virtud de una serie de variables tales como el número de viviendas a construir - mínimo 15 viviendas, o la fecha de inicio y fin de obra - entre 31.03.2013 y 31.03.2015 -¹⁸⁵) y ayudar a los segundos mediante el *New Build Indemnity Scheme*, siendo que los compradores de nueva construcción (a excepción de aquellos que compren como inversión o no sea ésta su primera vivienda) podrán hipotecarse hasta por un 95% sobre el valor de tasación de la vivienda, gracias a las garantías ofrecidas por el Fondo de Indemnización.

A dicha medida se han unido entidades bancarias como Barclays, HSBC, Lloyds Banking Group, Nationwide, RBS, Santander y Yorkshire and Clydesdale Banks (éstos surten el 80% del mercado hipotecario en el Reino Unido), y promotoras inmobiliarias como Barratt, Persimmon and Taylor Wimpey (éstas proveen el 60% de la oferta inmobiliaria en el Reino Unido). El *New Build Indemnity Scheme* será únicamente de aplicación en tanto en cuanto los mencionados asociados tengan participación en el supuesto de compra en cuestión.

El Fondo de Indemnización se nutre con las siguientes contribuciones: (a) por parte del promotor inmobiliario, 3.5% sobre el valor de la vivienda - por cada nueva vivienda construida y vendida -; y (b) por parte del Gobierno, 5.5% sobre el valor de la vivienda - por cada nueva vivienda construida y vendida - (en total, 9% sobre el valor de la vivienda). En caso de impago por parte del obligado hipotecario, el prestador será oportunamente indemnizado mediante el Fondo de Indemnización, siendo que en primer

¹⁸⁴ THE GUARDIAN. *Playing the system: getting the most out the new homes bonus*. Edición Digital. 14.06.2012.

¹⁸⁵ El listado de los 105 proyectos aceptados hasta la fecha puede encontrarse en HOMES AND COMMUNITIES AGENCY. *Get Britain Building*.

lugar se acudirá a las provisiones de los promotores inmobiliarios y, en caso de no ser suficiente, a las provisiones del Gobierno.

En palabras de David Cameron, esta estrategia de vivienda ayudará a “*atacar la escasez de vivienda, animar la economía, crear empleo y dar a las personas la oportunidad de subirse a la property ladder*” - expresión utilizada para representar la estrategia individual o familiar de compra y venta de inmuebles con el objetivo de ir alcanzando un mejor patrimonio –¹⁸⁶.

Pero, ¿realmente hacen falta nuevas viviendas de manera tan imperiosa? Y es que, además de la cuestión económica, parece ser éste, el hecho social, el segundo de los motivos para justificar la implantación de medidas como las referidas. Observemos el caso de **Milton Keynes**.

Según los datos que hemos ofrecido, Milton Keynes tiene un parque residencial de aproximadamente 88.000 viviendas para dar acogida a una población de 255.000 habitantes, es decir, 2,90 habitantes/vivienda - la media familiar del país -. El nivel de vivienda vacía, por su parte, se mantiene en niveles respetablemente bajos, un 2,02%.

El precio medio de la vivienda se sitúa en los £187.143 por unidad, en compra, y £785/mes, en alquiler. Desconocemos el salario más habitual de entre sus habitantes, pero sí sabemos que el salario medio es de alrededor de £27.000 brutas al año, con lo que no es descabellado pensar que el salario más habitual pueda rondar las £17.000 netas al año. Ello supone, por tanto, que el peso de la vivienda es, en la mayoría de los supuestos, 11 veces mayor, en caso de compra, y un 55.41% de los ingresos mensuales, en caso de alquiler.

Éste es el verdadero problema, que, según parece, va en aumento. Según las últimas estadísticas de la *National Housing Federation*, entre los años 2001 y 2011, el precio de la vivienda se ha incrementado en un 94%, mientras que el salario medio, por su parte, tan solo un 29%. Ello hace que la brecha entre el precio de la vivienda y el salario haya alcanzado los 11.1 puntos en el año 2011, en comparación con los ya notables 7.4

¹⁸⁶ BBC NEWS. *Q&A: The new housing strategy*. Edición Digital. 21.11.2011. Texto Original “(...) tackle the housing shortage, boost the economy, create jobs and give people the opportunity to get on the housing ladder”.

puntos del año 2001¹⁸⁷. Y la estrategia a seguir durante los próximos años es dar continuidad a esta situación.

Uno de los aspectos más destacables del nuevo plan de vivienda, en este sentido, es destinar, dentro del conjunto de nuevas construcciones, un porcentaje a la promoción de vivienda económica o barata para ayudar a paliar situaciones como la anterior. Extrapolar, en esta ocasión, nuestras conclusiones respecto de las viviendas de promoción pública en España no sería correcto, principalmente, porque éstas no son viviendas de promoción pública en sentido estricto, al ser que su propiedad no está sujeta a limitación jurídica ninguna, y, la actual situación de estancamiento en el sector puede animar a promotoras a asumir dichos trabajos como una vía para la percepción de ingresos, por muy exiguos que éstos sean. Ello no quiere decir, sin embargo, que sea la solución correcta.

En primer lugar, nunca se van a construir tantas viviendas económicas como son realmente necesarias, por ser que el número de personas que lo requieren es volátil y extremadamente cambiante. Tengamos en cuenta que no estamos hablando de una sociedad en general, sino de particulares colectivos dentro de la misma. Si es complicado medir la primera, cuánto más los segundos.

En segundo lugar, parece poco realista acabar con un problema tan endémico como es la brecha entre vivienda y salario con la construcción de más viviendas. No resulta razonable, siguiendo esta línea, imaginar nuestras ciudades llenas de viviendas económicas por doquier, con islas de exclusividad para unos pocos privilegiados. Ello supondría el sobre-dimensionamiento de una realidad que ya conocemos, promocionar el aspecto más negativo de nuestro sistema, la brecha entre aquellos que pueden más y aquellos que pueden menos.

A pesar de todo ello, Milton Keynes es uno de los municipios más comprometidos con esta estrategia de desarrollo. Según el Plan de Vivienda 2012-2015, el objetivo es construir, al menos, 1.750 nuevas viviendas al año y dar lugar a más viviendas económicas en base a las recomendaciones derivadas de las investigaciones que tengan lugar a propósito de este particular. Una vez más, demostramos lo inverosímil del

¹⁸⁷ THE INDEPENDENT. *Gap between house prices and salaries is widening, says report*. Edición Digital. 17.08.2012.

propio proyecto: según expectativas del mencionado Plan, Milton Keynes habrá de ver crecer su población en aproximadamente 40.000 personas en el año 2020, es decir, 5.000 personas al año. Según estas estimaciones, el gobierno local va a construir una vivienda para cada 2,8 habitantes, con iguales niveles de dificultad de acceso, que quedan a expensas del número de viviendas económicas que se proyecten. Éstas son las que realmente van a dar salida a la mayor parte de las nuevas viviendas requeridas. El resto no va hacer más que engrosar, innecesariamente, el parque residencial no-promocionado.

Y sin embargo, las críticas hacia las nuevas estrategias de vivienda aún apuntan que éstas son demasiado endebles, que no potencian suficientemente un incremento de la construcción, lo que evidencia una fuerte presión por parte de los sectores, tanto privados como públicos, involucrados. Aún es más, difícil resulta encontrar en los medios de comunicación opiniones que se manifiesten sobre cómo estas medidas habrán de afectar al ciudadano medio.

En cierta medida, es ésta la perversión del elemento humano del que hablábamos, cuestión que ha de ser siempre debidamente considerada. Sin embargo, hay una diferencia notable entre la consideración honesta y la manipulación interesada, y tal y como hemos demostrado, esto último es lo que está ocurriendo. Se están atacando los instintos más básicos, convertido en un aspecto cultural en determinados territorios - *the property ladder* -, y se maneja la oferta y la demanda a golpe de regulación y norma, sin mayor interés en las verdaderas necesidades de vivienda, y aún menos, en los intereses colectivos afectados. Se da por supuesto que a todos interesa participar del juego, y nosotros damos por supuesto que es contra natura no hacerlo.

El Plan de Vivienda 2012-2015, refiere en su apartado *House Price Affordability*, que “*un potencial problema en relación con la propiedad de vivienda es el depósito que el comprador necesita para obtener una hipoteca. Según Nationwide Building Society el depósito medio para un primer comprador es de alrededor de un 20% del precio de compra. Teniendo en cuenta que Milton Keynes ha alcanzado las primeras posiciones en el ranking de primeros compradores en el Reino Unido, eso no parece suponer un*

problema en Milton Keynes, pero es algo a lo que habrá de prestarse atención”¹⁸⁸. Lo que no dice, sin embargo, el Plan de Vivienda es que estar en las primeras posiciones de tal ranking sólo significa, como el propio Telegraph apunta, que un exiguo 10% de compradores se corresponden con este particular grupo poblacional¹⁸⁹. Y esto, en tiempos de bonanza económica; ciertamente, haría bien el consistorio en prestar atención a esta cuestión. De hecho, el propio plan confirma la inestabilidad económica de la población residente en el municipio cuando apunta que *“una problemática más preocupante fue recientemente subrayada en un estudio por la asociación de consumidores Which? Ésta apuntaba a un creciente problema en relación al efecto del aumento de las tasas de interés sobre los propietarios (3 de cada 4 titulares de hipoteca confirmó a Which? que sufrirían si el índice de interés subiera £50 al mes)”*¹⁹⁰. Estos datos se corresponden, de una manera más real, con aquéllos que apuntáramos más atrás.

Y esto es lo que Westminster intenta solventar, por mor de los anteriores programas. Ahora bien, dicha incursión con efecto centrífugo sobre el ámbito municipal conlleva afecciones que es necesario puntualizar, pudiendo tomar como referencia a la propia Milton Keynes.

En el Local Plan 2005 se decía de la importancia de construir en localizaciones situadas en el interior de la malla urbana (*City Infill Sites*), además de otras localizaciones que fueran atractivas por su existente desarrollo semi-urbano, a modo de continuar lo que parecía ser un incipiente crecimiento en una zona con vocación tal, en lugar de iniciar nuevas áreas que habrían de verse, innecesariamente, en la misma situación. Dichas localizaciones posibilitaban la construcción de menos de 1000 viviendas. En la actualidad se encuentran completamente desarrolladas.

¹⁸⁸ MILTON KEYNES. LOCAL AUTHORITY. *Housing Strategy 2012-2015*. Texto Original: “A potential issue regarding access to home ownership is the deposit that a household would need to obtain a mortgage. According to Nationwide Building Society the median first time buyer deposit is around 20% of the purchase price. Given that Milton Keynes has topped the first-time buyer hotspots list in the UK this does not appear to be such an issue in Milton Keynes but it is something which we will need to watch”.

¹⁸⁹ THE TELEGRAPH. Milton Keynes – Top 10 first-time buyers hot spots. Edición Digital. Sin fecha.

¹⁹⁰ MILTON KEYNES. LOCAL AUTHORITY. *Housing Strategy 2012-2015*. Texto Original: “A more worrying issue was recently highlighted in research by consumer group Which? This pointed to a growing problem if the effect of mortgage rate increases upon households (where three quarters of mortgage-holders told Which? That they would be affected if their repayments increased by £50 a month).

Dicho esto, la única alternativa restante radica, precisamente, en aquello que se quería evitar hace casi 10 años, la formación de nuevos barrios, de los que se dice, habrán de ser sostenibles - tendremos oportunidad de comprobar que esto es, sencillamente, imposible -. Tal expansionismo debe estar justificado, y a la sazón lo está, según los cálculos de la corporación municipal en su Local Plan 2012-2015, y que ya nos hemos encargado de matizar. Dentro de tales matizaciones, decíamos, habríamos de ser justos en cuanto qué producto residencial, libre o promocionado, iba a ser el que resolviera la demanda prevista; dada la incidencia del producto residencial libre sobre los salarios, apuntábamos a la segunda, quedando expuesta la primera.

En atención a la estrategia del gobierno central, son varios los escenarios que ha de barajar el consistorio, imprevistos en el momento de elaboración de su estrategia de vivienda - de acuerdo a su planeamiento urbanístico -.

En caso de continuar adelante con sus previsiones de desarrollo, la exposición del producto residencial libre de titularidad municipal podría ser aún mayor, por sobre-oferta, en conjunción con eventuales desarrollos a los que los barrios periféricos existentes tienen derecho, por suerte de los *Neighbourhood Plans* - instrumentos que mencionaremos con mayor detalle en el apartado siguiente; brevemente ahora, los *Neighbourhood Plans* son instrumentos de planeamiento diseñados por sus ciudadanos y sometidos a aprobación o desestimación motivada por parte del consistorio local -. Estos barrios periféricos disfrutan del suelo para poder continuar su aspiración a convertirse en ciudades dentro de ciudades, y las posibilidades de financiación que el gobierno ofrece, en adición a las presiones que a bien seguro las promotoras ejercen, pueden hacerla realidad. Si bien es verdad que el costo de tramitación es tremendamente alto - y así lo denunciaremos a su debido tiempo -, también lo es que, de ser la localización atractiva, dicho gasto habrá de verse costado por la promotora de turno - que repercutirá sobre el comprador, sin mayores dificultades, vistas las posibilidades de financiación descritas (95% del precio de compra) -, además de ver prácticamente garantizada su aprobación dado el incentivo que el gobierno también tiene para con las corporaciones municipales, a través del *New Home Bonus*.

A falta de una oferta acorde a la demanda, la sobre-oferta puede resultar fatídica a medio y largo plazo, también para los promotores de estos planes de financiación.

Como explicamos, uno de los acicates para España en la presente crisis de deuda es aquello que se conoce como liquidez negativa, *negative equity*, es decir, que el valor de la vivienda sea inferior a la deuda contraída, esto es, que llegado el escenario de imposibilidad de pago, la venta del producto hipotecado no liquide la deuda en cuestión. Vista la actual situación de inestabilidad económica, dar lugar a un eventual escenario de sobre-oferta es tremendamente peligroso, pues, si bien es cierto que en su momento argumentábamos la no-directa relación entre oferta y precio, pues el mismo estaba sujeto en, al menos, un 50%, a la subjetividad del mercado, también lo es que, en un hipotético escenario de descenso del precio de la vivienda, ésta habrá de verse acentuada por el margen de negociación a la baja que supone la posibilidad de elección en manos del comprador. Eventualmente, gobierno y promotoras - garantes hipotecarios en un porcentaje considerable -, y en mucha mayor proporción, los propios bancos participantes, podrían verse afectados como la experiencia española ha demostrado. Resultado de ello es el agravio urbanístico que la existencia de desarrollos abandonados y/o barriadas desangeladas supone para el conjunto, pues como bien hemos explicado y explicaremos, las repercusiones sociales que tales suburbios conllevan afectan al conjunto del municipio, sin excepción.

La segunda de las posibilidades, ante el riesgo de sobre-oferta, es, sencillamente, la cancelación del plan en cuestión como un todo, desarrollando el mismo, sólo, en tanto en cuanto éste sea necesario, a expensas de las promociones facilitadas por las ayudas del gobierno central. En otras circunstancias, habríamos de felicitarnos por la flexibilidad que esta visión de las cosas imprimiría en el planeamiento local o, al menos, en el desarrollo del mismo, pudiendo hacer uso, de ser necesario, de la capacidad de modificación puntual motivada que el consistorio ostenta. Pero éste es un contexto radicalmente distinto, alienado por la satisfacción remuneratoria de sus agentes participantes, pues si algo ha de notarse en la estrategia de vivienda estatal es que, ciertamente, hay premio para todos. La flexibilidad, para ser positiva, debe ser regulada; no hay control regulatorio posible cuando el instrumento creado al efecto, en este caso, el Plan de Vivienda 2012-2015 de Milton Keynes, ha de verse comprometido para satisfacción de incentivos terceros, comprometiendo, por extensión, la distribución de servicios y demás prestaciones públicas previstas en el planeamiento urbanístico de aplicación.

Por tanto, parecería razonable pensar que el medio de conciliar satisfactoriamente las dos iniciativas es ubicando a los participantes de las mismas sobre los emplazamientos que el consistorio tenía previsto para el desarrollo de dichas viviendas, intentando, de tal suerte, subsanar la referida problemática de sobre-oferta. Sin embargo, habría de reconocerse, en tal caso, que, aún con todo, la posibilidad de desarrollo en otros emplazamientos terceros existe, volviendo, de nuevo, al origen de esta explicación sin que nada se haya conseguido resolver. La solución pasa por dar particular encaje a cada promoción que se anuncie, de ser éste posible, confiando en la integridad y compromiso del gobierno municipal con el correcto desarrollo de Milton Keynes.

Éste dice en su Plan de Vivienda 2012-2015 que el desarrollo residencial debe realizarse teniendo como máxima la consecución de barrios sostenibles - *sustainable villages* -, consistiendo en áreas residenciales caracterizadas por la diversidad en su tipología inmobiliaria y su pluralidad ciudadana, evitando la sobre-concentración o la inadecuada dispersión, es decir, manteniendo la proporción adecuada. Uno no puede sino dudar que esto vaya a ser posible, bien porque de facto no lo es cuando un área residencial es proyectada ex-novo, bien por las condiciones descritas en las que ésta tendría lugar. De algún modo, la periferia de Milton Keynes está abocada a un sobredimensionamiento urbanístico que no hace justicia a las verdaderas necesidades de sus habitantes, relacionadas con la brecha entre salario neto y vivienda que el ciudadano medio sufre. Éste es el verdadero problema a solventar.

3.3. Desarrollo Sostenible. Los aspectos económico, histórico y social.

----- Definición -----

Desarrollo sostenible: Capacidad de satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer aquellas necesidades que les son propias.

----- X -----

3.3.1. Desarrollo Sostenible. El aspecto económico: la economía local.

Wendell Berry escribió acerca de esta cuestión, la economía local, en Orion Magazine: *“una economía total (globalizada) se basa en arrancar desenfrenadamente el beneficio de la desintegración de las naciones: comunidades, hogares, campos y ecosistemas. Ello permite una simbólica o artificial riqueza para ‘crecer’ a expensas de una destrucción de la riqueza real del mundo (...)”*¹⁹¹

Hemos de tener en cuenta que una economía globalizada sólo es posible bajo el concepto de superproducción, en el sentido marxista del término, es decir, producción por encima de las necesidades a cubrir, lo que permite fenómenos regulares de exportación e importación, lo que, a su vez, tiene repercusiones directas sobre el consumo y la forma de vida locales en todo el mundo.

Este tipo de sistemas, como bien sabemos, no sólo fomentan la competitividad, sino que se alimentan de ella y de la competencia a la que obligan. Como consecuencia natural, convertimos comunidades menos competitivas en comunidades irremediablemente pobres y condicionadas por ayudas terceras, cuando, en realidad, no lo son ni por ni para sí mismas. Aún es más gravoso si añadimos el factor corporativo.

La economía local, por tanto, se justifica por ser la única que no tergiversa la realidad de nuestras comunidades y permite un desarrollo normalizado, estable y, por ende, sostenible en el tiempo. Acerca de este tipo de cuestiones, se sugiere la consulta de autores como Leopold Kohr y Kirkpatrick Sale, además de los ya mencionados en este y otros apartados anteriores. Leopold Kohr expone con claridad en el clásico *El derrumbe de las Naciones*: *“los Estados pequeños, las naciones pequeñas, las economías pequeñas son más pacíficas, más prosperas y más creativas que los grandes poderes o superestados”*¹⁹², no obstante lo cual, añadimos, no es, desde nuestra perspectiva, una cuestión de magnitud - grande vs pequeño - sino de concepto, aunque ambas se encuentren muy relacionadas.

¹⁹¹ BERRY, WENDELL. *The Idea of a Local Economy*. Orion Magazine. Winter 2001. Texto Original: “A total economy is an unrestrained taking of profits from the disintegration of nations: communities, households, landscapes, and ecosystems. It licenses symbolic or artificial wealth to ‘grow’ by means of the destruction of the real wealth of all the world (...)”.

¹⁹² THE GUARDIAN. *This economic collapse is a ‘crisis of bigness’*. Edición Digital. 25.09.2011. Texto Original: “Small states, small nations and small economies are more peaceful, more prosperous and more creative than great powers or superstates”.

En las primeras páginas habíamos tenido ya la oportunidad de aclarar nuestra concepción de lo local desde un ánimo completamente internacional, y a ello nos atenemos. Resulta vital comprender que toda comunidad forma parte de un ente superior. De igual modo, no obstante, es vital comprender que toda comunidad representa una unidad única e irremplazable dentro del todo - localismo -.

Llegados a este punto, por tanto, procede aclarar por qué el localismo económico, en un mundo globalizado como el actual, merece una atención tan importante. Resulta complicado imaginar un proceso de concentración local que no suponga, precisamente, una ruptura de la espiral global de hoy, cuestión que, en las últimas décadas, infinidad de autores se han encargado de anotar. Quizá ciertos discursos han animado esa impresión. Nada más lejos de la realidad.

El localismo económico tiene su fundamento, como decíamos, en la dinámica “producción / prestación de servicio – comercialización – consumo locales”, y no hay, debe saberse, nada más global. No lo es, por el contrario, el consumo masivo de productos de alimentación cultivados a miles de kilómetros de distancia, envasados a otros tantos kilómetros de las primeras comunidades que lo cultivan y de aquellas otras que las consumen, y comercializados en nuestro supermercado más cercano. Eso no es global, sino globalización. La globalidad surge de forma natural; la globalización se impone por principio. Podríamos, así, poner a infinidad de ciudades como ejemplo de lo trágico, muchas de ellas sobradamente conocidas. El caso de Detroit (Michigan, Estados Unidos), sin ir más lejos, es uno de los casos más representativos, una ciudad boyante en su momento que hoy lucha por evitar su desaparición.

En los años 1940s y 1950s, Detroit fue una de las comunidades norteamericanas con los mayores índices salariales y de vivienda en propiedad. Hoy, el desempleo sobrepasa el 20%, habiendo alcanzado cotas de 27% en julio de 2009¹⁹³. El motivo pasa por su especialización económica, en este caso, la industria del motor: las tres mayores compañías automovilísticas [Ford, General Motors y Chrysler] desarrollan su producción en Detroit. El destino de la ciudad se encuentra irremediabilmente ligado al destino de las citadas compañías, que, hoy por hoy, no es el mejor. Tres compañías con expansión mundial que se han visto superadas por las circunstancias, por un despliegue

¹⁹³ U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS. *Economy at a glance*. Año 2014.

de medios sobrecogedor, dentro y fuera de su país de origen. Detroit es, hoy, ejemplo de depresión. Con sus tres principales fuentes de generación de empleo al borde del colapso, las reducciones de plantilla y sueldo no se han hecho esperar (GM fue declarada en bancarrota en el año 2009 y es, en la actualidad, una compañía de titularidad pública, General Motors Company; GMC redujo en dos tercios el coste humano - \$5 billones en los años 2009 y 2010 en comparación con \$16 billones en el año 2005¹⁹⁴ -), y las trágicas consecuencias que de ello se derivan, tampoco¹⁹⁵:

- 40 millas cuadradas, de un total de 139 millas cuadradas de centro urbano se encuentran en estado de abandono.
- Los precios de venta residencial han descendido en un 80% en los últimos años, debido a la delicada situación económica de las familias locales y los importantes procesos migratorios.

Estas y otras repercusiones negativas - por un tiempo también las hubo positivas - son consecuencia de desarrollar una ciudad al servicio de una lógica que desafía los límites del sentido común. Detroit, como tantas otras ciudades que cometieron el mismo error en el pasado - procesos de industrialización y desindustrialización pueden nutrirnos de amplia casuística -, habrá de reinventarse y, quizá, sean éstos buenos tiempos para volver a humanizar la ciudad, volver a dimensionarla a escala humana.

El desarrollo económico sostenible en España, un país franquicia.

----- Reconocimiento jurídico -----

¿Está reconocido el derecho al trabajo en España? Sí

Artículo 35.1 Constitución Española: *“Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”.*

----- X -----

¹⁹⁴ THE NEW YORK TIMES. *General Motors (GM)*. Edición Digital. 02.08.2012.

¹⁹⁵ THE GUARDIAN. *Detroit: The last days*. Edición Digital. 10.03.2010.

España es un país conformado, principalmente, por pequeña y mediana empresa - en adelante, PYME -; al menos, esto es cuanto se deduce de la publicación del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, *Retrato de las PYME 2015*, según la cual, a 1 de enero de 2014, se encontraban registradas un total de 3.114.361 empresas, de las cuales 3.110.522 (99.9%) eran PYMEs (entre 0 y 249 asalariados)¹⁹⁶.

El Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión de 6 de agosto de 2008 define en su Anexo I, artículo 2 “*Los efectivos y límites financieros que definen las categorías de empresas*”:

1. *La categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros.*
2. *En la categoría de las PYME, se define a una pequeña empresa como una empresa que ocupa a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 10 millones de euros.*
3. *En la categoría de las PYME, se define a una microempresa como una empresa que ocupa a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 2 millones de euros”*¹⁹⁷.

Bajo este paraguas, cualesquiera tiendas de ropa, comida rápida, supermercado y tantos otros servicios que nos podemos encontrar en nuestras ciudades son PYMEs, siendo éstas, mayoritariamente, franquicias de la marca corporativa de turno.

El verdadero sentir de las PYMEs, ha de saberse, es favorecer la innovación y el desarrollo, además de contribuir, según la Unión Europea, a la cohesión económica y social: en virtud de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Implementación del Programa Comunitario de Lisboa - Una política moderna de la PYME para el crecimiento y el empleo* -, constaban en la Unión Europea, año 2005, “*unos veintitrés millones de PYME, que proporcionan cerca de setenta y cinco millones de puestos de*

¹⁹⁶ MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. *Retrato de las PYME 2015*. Año 2015.

¹⁹⁷ Anexo I, artículo 2. Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías).

*trabajo y representan el 99% del número total de empresas. Las PYME son un componente fundamental de la industria europea, pues aportan hasta el 80% del empleo en algunos sectores industriales, como el textil, el de la construcción o el de los muebles”*¹⁹⁸.

Sin embargo, ¿cuánto de esto es cierto cuando, en su gran mayoría, se tratan de franquicias como hemos referido con anterioridad: cuánto hay de innovador y cuánto contribuye a la cohesión económica y social? Respecto de la primera de las cuestiones, resulta tan obvia que se responde por sí misma. Atendamos a la segunda de ellas, la cohesión económica y social.

En los últimos años se han generalizado ciertos anglicismos como *mcdonalización laboral* o *mcmpleo*, acuñados por George Ritzer en su título *La McDonalización de la Sociedad* (1995)¹⁹⁹, y que surgieron, ha de saberse, en clara referencia al aspecto cultural, en su perspectiva más general.

En nuestro contexto económico, esto equivale a baja calidad en el servicio y en el empleo, precariedad laboral y escasa repercusión en las sociedades en las que se instalan. A 31 de diciembre de 2011, el sistema de franquicias en España daba empleo a un total de 240.713 personas²⁰⁰, y el salario más habitual escasamente superaba los 1.000 euros brutos mensuales, una realidad difícil constatable por medio de los datos referidos y las denuncias, asimismo, de trabajadores de compañías como Zara (según los propios empleados, el salario ronda los 840 euros brutos mensuales por 40 horas de trabajo semanal)²⁰¹, por poner un ejemplo, entre muchos. La cohesión social es consecuencia de la estabilidad económica, que en ningún caso puede asociarse a los datos destacados.

Iguales números pueden ofrecerse respecto de **Barakaldo**, que, en esta cuestión, es un perfecto modelo de ciudad franquiciada. Según un estudio de la Cámara de Comercio de

¹⁹⁸ UNIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Implementación del Programa Comunitario de Lisboa – Una política moderna de la PYME para el crecimiento y el empleo* –. Bruselas, 10.11.2005.

¹⁹⁹ RITZER, GEORGE. *La McDonalización de la Sociedad*. Ed. Popular. Madrid. 2006.

²⁰⁰ TU ECONOMIA (Magazine del periódico La Razón). *Franquicias: una alternativa para el autoempleo*. Edición Digital. 20.04.2012.

²⁰¹ PÚBLICO. *La plantilla de Inditex se revela por las condiciones laborales*. Edición Digital. 07.08.2011.

Bilbao (año 2008), el 70% de las compras cotidianas se realizan en parques comerciales, cadenas de gran tamaño y supermercados, en perjuicio del comercio `tradicional o de barrio´. Atraídos por los bajos precios y los entornos competitivos que los centros comerciales ofrecen, los consumidores hemos cambiado nuestros hábitos de consumo: *“el 60% de los vizcaínos se abastece periódicamente con una gran compra en el 'súper'; la mayoría, una vez por semana. Las principales razones por las que se inclinan por estos centros son la disponibilidad de aparcamiento, el horario de cierre, el precio y la variedad de artículos”*²⁰².

A este respecto, Barakaldo, que escasamente alcanza los 100.000 habitantes, cuenta en su circunscripción municipal con hasta tres grandes centros comerciales, Max Center, MegaPark y Los Fueros Boulevard. El impacto sobre el comercio tradicional ha sido demoledor, y no por ello han mejorado, sin embargo, las condiciones de vida, tampoco laborales, de la población local, principal beneficiada de los puestos de trabajo creados. Según denuncian empleados de IKEA en Barakaldo, un gran porcentaje de éstos trabajan por unos 450 euros mensuales²⁰³.

Dichas configuraciones urbanísticas, no obstante, no son casuales, sino alimentadas por las correspondientes oportunidades que las administraciones locales ofrecen. Así se señala claramente en la memoria del actual PGOU, según la cual, *“gran parte de los serios problemas coyunturales de Barakaldo en particular y de la Margen Izquierda en general (radicaban) en el monocultivo industrial pesado en el que se (basaba) su economía. Quebrado este subsector ningún otro pudo recoger el testigo para mantener las estructuras productivas y de empleo de la región.*

Otras ciudades europeas se prepararon a tiempo. En los años 50, en Luxemburgo descubrieron las claves de nuevas necesidades y se produjo una paulatina diversificación de concentración industrial pesada, abriendo paso a una nueva economía centrada sobre todo en el sector servicios.

²⁰² EL CORREO. *Los parques comerciales ahogan a la tienda tradicional y acaparan el 70% del consumo*. Edición Digital. 24.09.2008.

²⁰³ DEIA. *Trabajadores de Ikea denuncian hoy la "esclavitud" que viven a diario*. Edición Digital. 09.01.2012.

Barakaldo ha de apostar en el mismo sentido, buscando la transformación completa de unos suelos industriales abandonados y degradados y ofrecer un entorno recualificado y atractivo para la nueva actividad económica. Dejar de ser la “ciudad fabril” y transformarse en una ciudad más de economía postindustrial”.

Y continúa, “la demolición de las instalaciones de Galindo son un hecho, la desmantelación de Ansio también. Junto a ellos aparecen pabellones como el Max Center, la Mercedes Benz, propuestas de centros como Ikea, que constituyen un claro reflejo de la dinámica y el camino a seguir”.

Contrariamente a lo previsto, Barakaldo tiene poco o nada que ver con Luxemburgo hoy en día. Aún es más, el resultado último, claramente visible en una situación de recesión económica como la actual, es precisamente aquel que se pretendía rectificar más de catorce años atrás; Barakaldo ha caído en la especialización económica - la diversidad, brilla por su ausencia -, en este caso, terciaria, de baja calidad - tanto en el servicio como en sus condiciones laborales - que no aportan valor ni cualitativo ni cuantitativo al municipio.

En el particular supuesto de Barakaldo, el actual diseño económico de la localidad deviene del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco - en adelante, PTS para Actividades Económicas -, en vigor tras la aprobación definitiva del Decreto 262/2004, de 21 de diciembre: *“En el Acuerdo Programático para la formación del Gobierno en la CAPV se dice: El comercio representa igualmente un importante sector de actividad en nuestra Comunidad Autónoma. En la actualidad, el reto más importante en el sector de la distribución comercial es la convivencia de las grandes superficies junto con el pequeño y mediano comercio que deben cada vez más tender hacia la especialización. Desde el punto de vista del Gobierno y frente a esta nueva legislatura procede elaborar el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales”* (Artículo Único Decreto 262/2004, de 21 de diciembre).

Barakaldo figuraba como un municipio de interés preferente con una previsión de desarrollo de actividad económica terciaria en Desierto Barakaldo, Lutzana-Butzeña-

Barakaldo y Ansio Barakaldo; en total, una necesidad de suelo estimada en unas 175-300has en adición a las 1.098has de suelo terciario existente o calificado en el vigente PGOU (artículo 19 PTS para Actividades Económicas). Dicho desarrollo tuvo, finalmente, lugar y a sus consecuencias hemos dedicado las primeras páginas del presente capítulo, así como la siguiente Figura 20.

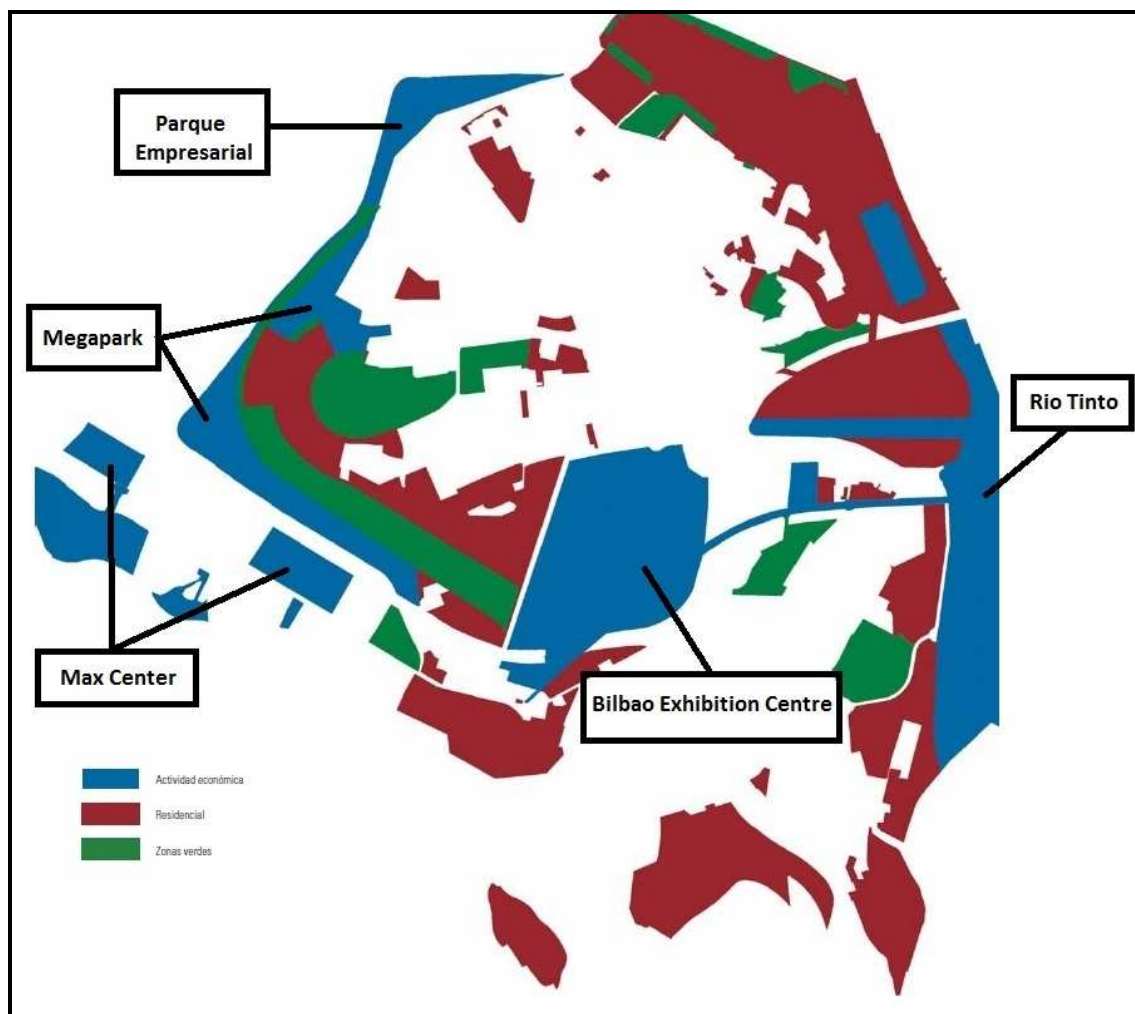


Fig. 20 Actividades económicas en Barakaldo.

El motivo que justificó la utilización de un instrumento de Ordenación del Territorio como el empleado fue, además de la envergadura de los proyectos, su interés general supramunicipal con especial atención sobre las localidades de la margen izquierda vizcaína. No importó cuántas veces los comerciantes locales advirtieran de las consecuencias negativas que habrían de afrontar tras la apertura de nuevos centros comerciales, pues se trataba de una cuestión programática de mucha mayor importancia, ante lo cual no quedaba más alternativa que *la especialización*, todo un atrevimiento si tenemos en cuenta que dichos centros comerciales colman sobradamente las

necesidades primarias y recreativas de los habitantes del entorno, desde una comprensión periférica de la ciudad.

De esta forma, podemos concluir, Barakaldo presenta una imagen funcionalmente sectorizada hacia el exterior en detrimento del centro urbano. A propósito de la próxima bienvenida que el centro Megapark hace a la cadena de supermercados Mercadona, el alcalde del municipio decía de éste que será un supermercado “*“periurbano” que no (estará) a las afueras de la localidad y (estará) “perfectamente comunicado” para poder llegar a pie desde el casco urbano*”²⁰⁴. Lo cierto es que las distancias son relativas, aunque no es ésta la cuestión, cual es, la concentración de las actividades económicas y recreativas, áreas de seria preocupación social en torno a la seguridad pública - a tratar en el apartado 3.2. *Desarrollo social sostenible* -, que crean hábitos de consumo contradictorios con las pretensiones de las normas que las facilitan.

El vigente PTS para Actividades Económicas dice respecto del territorio: “*La consideración del suelo, y más concretamente la del suelo urbanísticamente calificado, como un requisito básico para el desarrollo de la actividad económica, debe contemplarse desde dos niveles de análisis claramente diferenciados.*

Desde una primera perspectiva puede considerarse el suelo como “el factor de localización geográfico” que determina en gran medida la viabilidad de cualquier actividad económica” (Apartado 2.1., El territorio como soporte físico del desarrollo económico, PTS Actividades Económicas).

La mención a *cualquier actividad económica* hace exclusiva referencia a las nuevas actividades económicas, en opinión del legislativo, de interés supramunicipal. La verdad es, sin embargo, que lejos de ser esto suficiente, también habría de referir a las actividades económicas existentes, y cuya continuidad debiera ser un objetivo prioritario, dada la facilidad de cohesión que esta estrategia conlleva. Lo contrario apunta, más bien, a la sustitución de un tejido económico por otro, lo que, como decimos, contradice el propio texto.

²⁰⁴ ABC. Barakaldo ve a Mercadona un “complemento fantástico” para el pequeño comercio. Edición Digital. 07.08.2014

En el caso Barakaldés, vista la experiencia, hubiera sido mucho más acertado generar economías simbióticas o de inter-dependencia, en localizaciones cercanas al ámbito naturalmente urbano, creciendo hacia la periferia en tanto en cuanto que ésta crezca naturalmente, aunque, en realidad, ha de reconocerse, esta visión de las cosas sólo tiene sentido de darse el crecimiento residencial orgánico que defendíamos frente a las superactuaciones residenciales que discutíamos en el apartado anterior. De nuevo, hemos de hacer referencia a la proporcionalidad y el localismo - o visión local -.

Como sugiere el PTS Actividades Económicas, más adelante, *“en otra escala de análisis puede considerarse el suelo desde una óptica más específica, la de su cuantificación superficial y su cualificación urbanística como soporte físico y funcional de una actividad económica a desarrollar en un punto ya determinado del territorio”* (Apartado 2.1., El territorio como soporte físico del desarrollo económico, PTS Actividades Económicas). Esta localización física, recordemos, repercute sobre la viabilidad de las nuevas, así como de las existentes, actividades económicas, y añadimos, a igual escala como haya de ser la naturaleza de su concepción. Y esto es importante.

La connivencia del consistorio de Barakaldo para con esta estrategia es innegable, aunque se hace difícil pensar lo contrario, hubiérase facilitado el mencionado suelo o no; las consecuencias del mismo hubieran repercutido de igual modo, como de hecho lo hacen sobre las localidades colindantes.

Imaginemos que Barakaldo hubiera realizado un estudio pormenorizado de su estado socio-económico intermunicipal. Hubiera aprendido que la transformación que se dice en el propio PGOU, *de ciudad fabril a ciudad servicios*, se había completado sobremanera, aunque igualmente sectorizado hacia el ámbito comercial; hubiera notado que éste abarcaba en el año 1996 el 70% de la actividad económica del municipio, lo que se mantuvo constante hasta que en el año 2005 y siguientes, coincidiendo con la aprobación del anunciado PTS, creció hasta alcanzar los 83 puntos en el año 2010. Imaginemos que Barakaldo hubiera decidido diversificar su tejido económico y hacerlo crecer conforme hubiera sido necesario, proporcional y localmente necesario. Hubiera sido imposible, pues la implantación de actuaciones supramunicipales no lo permite. Las repercusiones, independientemente de su localización exacta, habrían de afectar al

desarrollo del municipio de igual manera, obligado a caminar de la mano, como caminan ahora Sestao, Portugalete, Santurtzi y tantas otras localidades.

El PTS comete un error al distinguir, como alternativas, los dos niveles de estudio del suelo, como *locus* y como *quantus*. La proporcionalidad y el localismo exigen su visión conjunta, pues tanto importa dónde se vaya a implantar un modelo estratégico de tal envergadura como las dimensiones del mismo. Y ésta es la cuestión de fondo; si las dimensiones del proyecto afectan a su localización, y la localización del proyecto despliega consecuencias cuya predicción se hace imprescindible desde un punto de vista tanto cualitativo como cuantitativo para la correcta gestión y desarrollo del municipio, la administración autonómica debiera asumir que su visión no particularizada del territorio la inhabilita para liderar iniciativas tales; más al contrario, su participación sería necesaria en tanto en cuanto colabore en la proyección y ejecución de las iniciativas que sólo a las corporaciones municipales corresponde adoptar, en solitario o en conjunto, en atención a la actuación de la que se trate.

De ser así, Barakaldo hubiera podido imaginarse un desarrollo urbano distinto, y lo que es más importante, llevarlo a cabo, de recabar el apoyo ciudadano necesario, una vez más, bien en solitario, de tratarse de actuaciones de repercusión intramunicipal, o en conjunto con el resto de localidades tradicionalmente vinculadas de la margen izquierda, de tratarse de actuaciones de repercusión supramunicipal. Considerando el rechazo que los desarrollos comerciales cosecharon en origen, parece más que previsible que la margen izquierda de Bizkaia no contaría en la actualidad con semejante despliegue de medios, y esto no hubiera significado, necesariamente, su declive económico-social, aunque sí hubiera sido, a bien seguro, mucho más democrático.

El desarrollo económico sostenible en Inglaterra y la especialización económica regional.

----- Reconocimiento jurídico -----

¿Está reconocido el derecho al trabajo en Inglaterra / Reino Unido? No

Human Rights Act 1998, Section 1: “(1) *En esta Ley, ‘los derechos del Convenio’ significa los derechos y libertades fundamentales establecidos en, a) artículos 2 a 12 y*

14 del Convenio (Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 – en adelante, Convenio Europeo); b) artículos 1 a 3 del Primer Protocolo; y c) artículo 1 del Décimo-tercer Protocolo, junto con los artículos 16 a 18 del Convenio”.

De entre los mencionados, no existe referencia expresa al derecho al trabajo. En relación a esta cuestión, únicamente procede mencionar el artículo 4 Convenio Europeo que prohíbe la esclavitud y el trabajo forzado.

----- X -----

Cuanto se pueda decir de Inglaterra no es muy distinto a lo comentado en las líneas precedentes. Tras el derrumbe industrial en los años 1980s, las localidades inglesas se han visto forzadas a reinventarse, de una u otra forma. En este caso, la fórmula jurídica que permitió rápidas transformaciones de terreno en favor de otras actividades económicas, mayoritariamente terciarias, es la *Enterprise Zone* - en adelante, EZ -, noción surgida de la mano de Margaret Thatcher, y que George Osborne, segundo de abordo en el gobierno de David Cameron, está recuperando.

Tal y como señala la BBC, *“la idea tras las EZs es simple: reducir impuestos y relajar la normativa urbanística en pequeñas áreas para atraer nuevos negocios y generar empleo”*²⁰⁵.

Entre los años 1981 y 1996, se desarrollaron 38 EZs - siendo Canary Wharf, el segundo centro financiero de Londres tras The City, el más representativo de todos ellos – que generaron hasta 90.000 puestos de trabajo, y que, sin embargo, no fueron motivo de alegría para el conjunto. Según el ‘think tank’ Work Foundation, *“el 80% de los trabajos creados en EZs son desplazados de otras áreas (no son de nueva creación); la prosperidad generada a raíz de las EZs es de corto recorrido (...)”*²⁰⁶. No existen fórmulas mágicas.

²⁰⁵ BBC NEWS. *Enterprise Zones: Will an 80s revival really work?*. Edición Digital. 05.03.2011. Texto Original: “The idea behind enterprise zones is simple: cut taxes and strip back planning rules in small areas to attract new businesses and create new jobs”.

²⁰⁶ BBC NEWS. *Enterprise Zones: Will an 80s revival really work?*. Edición Digital. 05.03.2011. Texto Original: “80% of jobs created in enterprise zones are displaced from other places; the prosperity the areas bring is short-lived (...)”.

De hecho, según una evaluación del propio Gobierno en el año 1987, tan sólo 13.000 de los 63.300 puestos de trabajo creados en EZs fueron realmente nuevos, siendo el resto desplazados de otras áreas del propio núcleo urbano del municipio sobre el que se implantan (o aledaños) - alrededor de un 25% -, lo que desestabiliza, según el mencionado informe, la economía local de dichas localidades, “*en tanto en cuanto ello (la fórmula de las EZs) conlleva la atracción artificial de negocios en áreas menos competitivas*”²⁰⁷. De igual modo fue finalmente reconocido por el *Minister of State for Business and Enterprise*, Mark Prisk, en el Congreso Conservador en octubre de 2011.

Asimismo, la economía que se genera en torno a las mismas es mucho más volátil; se mantiene mientras los beneficios fiscales, y de cualquiera otra naturaleza, existan, y desaparecen, en cuanto esto no es así. La falta de arraigo es determinante para la comprensión de dicho fenómeno y es que, es fácil de entender, de igual modo que una empresa decide trasladar su actividad a un área concreta, puede decidir, llegado el caso, abandonarla.

Una de las últimas EZs propuestas por el Gobierno inglés ha recaído sobre Northampton, ciudad situada en la región de South East Midlands, a la que también pertenece **Milton Keynes**. El nombre oficial de dicho proyecto es Northampton Waterside Enterprise Zone – en adelante, NWEZ –, y la autoridad encargada de su gestión es South East Midlands Local Enterprise Partnership – en adelante, SEMLEP –.

NWEZ es un proyecto de 120 hectáreas repartidas como sigue: 53.7 hectáreas de uso industrial, 22.6 hectáreas de oficina y 23.7 hectáreas a definir. Entre sus beneficios más inmediatos, apuntan sus promotores, destacan los descuentos fiscales aplicables a todos aquellos que decidan instalarse antes de abril del año 2015 y la simplicidad urbanística al no requerirse licencia de actividad expresa.

En palabras de David Palethorpe, miembro del Northampton Borough Council, “*esto coloca a Northampton en el mapa en tanto que lugar donde hacer negocios en la industria del motor. Construyendo una reputación como “Valle del Motor” es nuestra intención atraer a grandes inversores de todo el mundo. Trabajando con nuestros*

²⁰⁷ THE WORK FOUNDATION. *Do Enterprise Zones Work? An idiopolis policy paper*. February 2011. Texto Original: “(...) as it involves artificially enticing businesses into less competitive areas within towns”.

preexistentes negocios de éxito y la ambición de nuestra universidad, tenemos la oportunidad de ver a Northampton convertirse en un centro de reconocimiento mundial en ingeniería e innovación”²⁰⁸. De este modo, el NWEZ verá nacer, dicen, 400 nuevos negocios y 7.700 nuevos puestos de trabajo en tan sólo tres años. Los propósitos de cara al año 2021 para toda el área es haber logrado la creación de 17.000 nuevas ocupaciones.

Las *Local Enterprise Partnership* - en adelante, LEP - son, es necesario comprender, grupos de coordinación regional conformados, voluntariamente, por empresas y representantes locales vinculados a dicho territorio que asumen, una vez aprobadas bajo los parámetros establecidos por el Gobierno Central, el liderazgo económico de la zona sobre la que ostentan jurisdicción, debiendo establecer prioridades que ayuden a desarrollar la economía local.

Dichas LEP fueron creadas en el año 2011, en sustitución de las *Regional Development Agencies*, definitivamente abolidas en marzo de 2012, a propósito de la LA 2011. Una de las grandes diferencias entre estas dos, siguiendo con la transformación administrativa que se pretende en Inglaterra, radica en el ámbito territorial de acción, pues las LEP actúan sobre delimitaciones ‘naturales’ acorde a la conveniencia de desarrollo económico de los implicados, en lugar de ceñirse a delimitaciones estrictamente administrativas. En cualquier caso, se advierte, tales áreas son acordadas entre las LEP y el Gobierno Central y se encuentran sometidas a ciertas limitaciones de extensión.

Tal y como establece la comunicación del Gobierno, *Enterprise Zone Prospectus*, la existencia de las EZs, así como de las LEP, se justifica por el necesario cambio de escenario que el ámbito económico requiere, a saber, mayor flexibilidad en el planeamiento y los beneficios fiscales a empresas, así como un claro liderazgo del sector privado, siendo necesario para ello, desde el ámbito de la autonomía local, despojar de autoridad a los municipios afectados, como era de suponer en atención a la LA 2011: las LEP, debemos saber, se encuentran directamente subvencionadas por la

²⁰⁸ SEMLEP. *Northampton Waterside Enterprise Zone is open for business*. 17.08.2011. Texto Original: “This puts Northampton on the map as the place to do business in the motorsport industry. Building on the reputation of ‘Motorsport Valley’ we will be looking to attract major investors from around the world. Working with our successful existing business and the ambitions of our University we have the chance to see Northampton become a world renown centre for engineering and innovation”.

Cámara de Comercio Británica, por medio de la Red Nacional de LEPs y a través de los *Start Up Fund* y *Capacity Fund*.

Esta maniobra es, en términos de eficiencia, dudosa y corto-placista, podemos concluir de la información ofrecida. No sólo no solventa los problemas que se han advertido en base a la experiencia vivida tras la originaria implantación de las EZs en los años 1980s, sino que, en combinación con la LA 2011, añade uno nuevo, el impacto sobre la capacidad de decisión de las autoridades locales implicadas respecto del ámbito urbanístico en su territorio.

Según se establece, las propuestas procedentes de las LEP deben ser examinadas junto con la autoridad local en orden a localizar el mejor emplazamiento para las mismas, entendiendo por 'mejor', aquellas que ofrezcan mejores condiciones de relajamiento en las exigencias de planeamiento y posibiliten la aplicación de las *Local Development Orders* – en adelante, LDO –. Son dos las cuestiones a destacar:

- Las autoridades locales pierden peso cualitativo en la definición de la actividad que ha de implantarse en el municipio en cuestión, limitándose a participar en la definición de su localización, lo que, dadas las circunstancias, resulta, cuanto menos, preocupante.

Hemos de tener en cuenta que las LEP no ostentan ningún status jurídico concreto. Sorprendentemente, no existe regulación aplicable a las mismas. Habiendo surgido a raíz de la acción directa del Gobierno Central, no les son de exigencia aquellos parámetros que hasta el momento dotan de legitimidad a cualquier institución pública: derechos, obligaciones, y transparencia y control administrativo. De este modo, entender que dicho entramado voluntariamente conformado por entidades con ánimo de lucro - además de los representantes locales de turno - van a desarrollar un sustrato económico sostenible y duradero en el tiempo es casi un acto de fe en sí mismo.

- Las LDO se caracterizan por ser instrumentos que agilizan el control urbanístico post-planeamiento. Una vez aprobada por el Secretario de Estado responsable de dicha materia, la mera notificación de desarrollo de actividad - acorde a la LDO de aplicación - será suficiente para garantizar el comienzo de la misma.

Las LDO han sido, por parte de ciertos sectores, objeto de crítica desde su origen. Y es que, a diferencia de las solicitudes de licencia, aquéllas evitan no sólo el control pre-autorización de la administración pública, sino también la capacidad de recurso por parte del público interesado.

Las LDO son un documento de naturaleza urbanística que establece los parámetros sobre los que cualquier promotor interesado debe actuar vía notificación – que no licencia, insistimos –. Dicho documento (LDO) debe ser objeto de exposición pública previa a su aprobación definitiva, momento en el que todo interesado tiene oportunidad de enmienda. Sin embargo, también es cierto, por otra parte, que, habiendo superado este trámite, la última palabra recae sobre el *Secretary of State*, quien ostenta capacidad de corrección motivada, costumbre en el sistema de tramitación urbanística inglés.

Y el motivo de crítica es el siguiente, sus consecuencias superan la normalidad. Con independencia de la rigidez o flexibilidad de su contenido, los controles administrativo y ciudadano no alcanzan la materialización práctica de la primera intencionalidad teórica, confiando a la suerte un buen resultado último, y es que, como bien sabemos, aquello que está construido es difícil de corregir; la sociedad queda obligada a dar por bueno cualquiera que sea el producto de ciudad que se obtenga.

Tales circunstancias comprometen no sólo los mínimos democráticos que deben exigirse en nuestro tiempo sino también la mera conveniencia de las LDO como instrumento de desarrollo de las EZs, y por extensión, la propia conveniencia de estas últimas. Y es que, más allá de las pretensiones económicas por las que se justifican, las EZs forman parte de un conjunto urbano mayor y más complejo que debe tenerse en oportuna consideración.

Buena es la mención, en este sentido, del supuesto del Merry Hill Shopping Centre, en Dudley West Midlands. Tras el cierre de Round Oak Steelworks en 1980, el área que dichas instalaciones ocupaban fue calificada de EZ para la promoción de retail - a semejanza de los mencionados Megapark, Max Centre y Los Fueros Boulevard en Barakaldo -; así tuvo lugar el desarrollo del Merry Hill Shopping Centre, que abrió sus puertas en 1985, creando cerca de 3.000 puestos de trabajo, con la implantación de conocidas marcas como Marks & Spencer, C&A y Littlewoods. Tales puestos de

trabajo no fueron, por el contrario, de nueva creación. Las mencionadas marcas, así como muchas otras, cerraron sus tradicionales localizaciones en los centros urbanos de los municipios colindantes, empobreciendo la imagen comercial, así como la situación laboral, de los mismos. Curiosamente, en el año 2008, muchos de estos retailers abandonaron el centro y en el año 2011 éste solicitó, una vez más, su calificación como EZ, en un nuevo intento por remediar su situación presente. Las compañías que abandonaron el centro comercial en cuestión nunca volvieron a sus localizaciones en el centro urbano.

Las lecciones que podrían deducirse de este supuesto redundan sobre lo advertido hasta el momento. Los estímulos económicos no atraen, necesariamente, la inversión foránea y/o de nuevo cuño, sino, como resulta más lógico pensar, la transferencia de las empresas asentadas en la región, aun a expensas de los municipios sobre los que se asentaban. En nuestro caso, como decía David Palethorpe, la NWEZ tiene la intención de ser el nuevo 'valle del motor', con grandes expectativas, justificadas, de generarse el nuevo empleo previsto. Será interesante, así, observar, como se estudió en los supuestos anteriores, cuánto del empleo generado es, realmente, nuevo, y cuánto, meramente transferido. En atención a los segundos, y en referencia a Milton Keynes, la industria del motor supuso, en el año 2011, el 3.42% de los nuevos empleos, es decir, 4.846 puestos de trabajo²⁰⁹. Queda, pendiente, por tanto, el examen laboral del municipio en los próximos años, ahora que el 'valle del motor' está en marcha.

El analista Simon Wainwright, en un estudio titulado *Enterprise Zones: Do they create or transfer value?* (2012) concluía, “la calificación como EZ resultará indudablemente en una transferencia de valor de las áreas colindantes, dado que los negocios, ocupantes e inversores existentes simplemente quieren beneficiarse de los beneficios fiscales disponibles”²¹⁰. Y continúa, “si las EZs son la panacea para la actual situación económica, la pregunta es, ¿por qué confinar estas ventajas fiscales a las EZs, en lugar de hacerlas posible a lo largo del Reino Unido, es decir, por qué no recrear las condiciones que hicieron de Hong Kong el espectacular éxito económico a nivel

²⁰⁹ MILTON KEYNES COUNCIL. *Milton Keynes: Local Economic Assessment Refresh*. Marzo, 2013.

²¹⁰ WAINWRIGHT, SIMON. *Enterprise Zones: Do they create or transfer value?*. Journal of Urban Regeneration and Renewal. Vol.5. Henry Stewart Publications. 2012. Texto Original: “(...) the designation of EZ status will undoubtedly result in a transfer of value from the surrounding area as existing businesses, occupiers and investors simply attempt to take advantage of the available tax allowances and reliefs”.

nacional? La respuesta es que el actual escenario económico es tal que el país no puede permitirse la pérdida de ingresos vía impuesto que esto derivaría”²¹¹.

Y es que el gran defecto del que adolecen las EZs no es otro que desequilibrar, al igual que ocurre con los PTS en el caso vasco, el área o región en el que se deciden implantar, urbanísticamente, primero, y económicamente, después, más allá de las opiniones fiscales que, al menos en el caso inglés, estas estrategias también conllevan. Del mismo modo que concluíamos en el caso anterior, las perspectivas supramunicipales no pueden permitirse desatender las repercusiones locales que siempre derivan, pues, de que sirven los macro-proyectos cuando son las micro-economías las que finalmente marcan la diferencia, dueños de las cuales son los ciudadanos y su inmediata representación política, cual es, la administración local, en tanto en cuanto sirva a los primeros. La respuesta a esta cuestión resulta concluyente en favor de esta última, cuya participación en los procesos de decisión y ulterior desarrollo se hace imprescindible, pues solo así puede garantizarse la participación en tales procesos por parte de la mencionada ciudadanía. Todo lo demás son nubosas justificaciones.

3.3.2. Desarrollo Sostenible. El aspecto histórico: la importancia de la noción de evolución.

Como bien sabemos, la ciudad es un organismo vivo que, como tal, tiene memoria y aspiraciones. Es cierto que no actúa de forma independiente, pero ello no le resta valor a este respecto. Depende, y, por tanto, es reflejo, de la acción directa de sus habitantes, quienes, a su vez, atesoran su propia memoria, son dueños de sus propias costumbres, y ensueñan sus propias aspiraciones, dotando de carácter, tanto físico como funcional, a su entorno urbano, de una forma gradual y evolucionada. Hablamos de evolución histórica.

La evolución histórica tiene, sin duda, un componente físico, sí, pero también de condición social que debemos tener en cuenta. Una plaza no es sólo una plaza, sino el

²¹¹ WAINWRIGHT, SIMON. *Enterprise Zones: Do they create or transfer value?*. Journal of Urban Regeneration and Renewal. Vol.5. Henry Stewart Publications. 2012. Texto Original: “If Ezs are seen as panacea for current economic ills, the question remains, why confine these financial advantages to Ezs, and why not make them available across the UK, ie, why not re-create the conditions that caused Hong Kong to be such a spectacular economic success on a national basis? The answer is that the current economic environment is such that the country cannot afford the loss of tax revenue that this would cause”.

espacio de concentración y recreo de sus vecinos. Un mercado no es sólo un mercado, sino un lugar de intercambio y comunicación. Una fachada es mucho más que el exterior de un edificio, es reflejo de la cultura de una comunidad. Qué decir de los jardines, públicos y privados, medios de transporte, bares, restaurantes, cafeterías, paseos y recintos festivos. Hablar de evolución histórica urbana es, en síntesis, hablar de continuidad y respeto, en relación a lo cual, muy poco se ha hecho, ya sea en términos jurídicos, ya sea en términos prácticos; destacan, en la generalidad de los países, las menciones a la protección del Patrimonio Histórico, pero esto no es sino la conservación únicamente de aquello que existió - *fenómeno de lo histórico o monumentalización* -, a lo que dedicamos unas líneas más adelante.

Hemos homogeneizado parámetros tanto en lo público como en lo privado en aras a la modernidad. Hemos despojado de significado al resultado final, la ciudad, y también al proceso previo, y, así, hemos convertido la práctica urbanística en una cuestión puramente estratégica, sea desde el prisma que fuere, y sea desde el ámbito institucional que fuere - no hay distinción que podamos hacer en esta ocasión, pues tanto los organismos locales, con recursos bastantes para poder paliar esta situación, como los organismos autonómicos, han participado por igual en el desarrollo nihilista al que aludíamos antes; en consecuencia, interesa, a meros efectos de completitud, hacer simple denuncia de este hecho que, per se y en otro contexto de estudio, habría de revestir naturaleza suficiente para un desarrollo más extenso -. Hemos olvidado que, en realidad, la práctica urbanística es un hecho histórico-cultural, en el que, por supuesto, se incluyen también componentes como el económico, referido anteriormente, o el social, que desarrollaremos en el apartado siguiente.

Muestras de este fenómeno pueden encontrarse en múltiples y muy variadas formas en nuestro día a día: barriadas creadas ex nihilo a las afueras de los cascos urbanos, tipología anodina e insulsa en las nuevas construcciones, parques empresariales, ciudades dormitorio, ausencia de espacios públicos dinámicos, y un largo etcétera. La cuestión es, ¿cuál es nuestra aportación, en este caso, urbana, en el tiempo?

Barakaldo. Barakaldo cuenta con un pasado cuyo origen se desconoce, y cuyas primeras muestras documentadas datan de la época romana. Con un núcleo residencial no superior a las 50 viviendas, Barakaldo se distinguía por su localización

extraordinaria, oportunamente asentada en el interior del territorio vizcaíno, pero cercana, al mismo tiempo, al mar. La actividad comercial no se hizo esperar y ello animó su desarrollo físico y poblacional, hecho que continuó, con unas u otras características, hasta el derrumbe industrial en los años 1960s y 1970s. Por el camino, casi dos milenios de personalidad única que la distinguen como una ciudad de singular importancia, la segunda urbe de mayor peso tras la capital de Bizkaia, Bilbao.

A partir de la desindustrialización, la ciudad ha vivido una auténtica reconversión económica que ha justificado, en términos absolutos, todo tipo de proyecto urbanístico. *De ciudad industrial a ciudad servicios*, reza el lema del actual PGOU. Fruto de la reconversión tuvo lugar el desarrollo de los antedichos Max Center, Mega Park y Los Fueros Boulevard, la modificación de emblemas urbanos como la Plaza de los Fueros - supresión de arbolado público en favor de diseños diáfanos - y la negación de una tipología constructiva muy concreta - muestras de este carácter pueden observarse en el actual Paseo de los Fueros, en los soportales de Herriko Plaza, los edificios de la Cooperativa Vasca Bide Onera y el Conservatorio de Música, etc. -. Tan sólo basta echar un vistazo al edificio del actual Ayuntamiento de Barakaldo para comprender la significación de cuanto se quiere expresar.



Fig. 21 Edificio de la Cooperativa Vasca Bide Onera. Ismael Gorostiza, 1927.



Fig. 22 Edificio del actual Ayuntamiento de Barakaldo. César Sans Gironella, 1964.

Menos de 40 años han transcurrido entre las figuras 21 y 22. Las necesidades económicas, sin embargo, han supuesto siempre un motivo de gran peso y calado; el abaratamiento de la obra pública y privada, el aprovechamiento lucrativo de cada m² de suelo, y la dotación de posibilidades de explotación de cualquier área son resultado y ejemplo de ello.

La Memoria del actual PGOU curiosamente establecía que *“las transformaciones en los tamaños de las viviendas por cambios poblacionales, los nuevos modos de trabajar adaptados a las telecomunicaciones, las nuevas formas de comprar y disfrutar del tiempo libre traen consigo una nueva forma de entender esta futura ciudad y por tanto sus edificios. Los recintos feriales, grandes hipermercados de hoy además de suponer locomotoras de desarrollo se adaptan paisajísticamente a la naturaleza donde se implantan, no contaminando y produciendo múltiples servicios a las sociedades que los acogen, creando empleo y calidad de vida, en una sociedad cambiante también. Para Ansio se propone un parque comercial, en complementariedad con la creciente actividad de Kareaga. Para Galindo el Equipamiento de Rango Supramunicipal al borde de la Ría es de tipo Recreativo. Para Burtzeña, a falta de mayores concreciones su posibilidad como desarrollo de una nueva Feria de Muestras o de una nueva Universidad ofrecería una imagen de Barakaldo y la Ría como jamás hemos soñado”* (3.4.1. Nuevas Tipologías, Memoria PGOU).

Como hemos comentado, el resultado último es que tales grandes instalaciones tanto comerciales como recreativas devienen en altamente perjudiciales para el conjunto del tejido económico y laboral del municipio, además de las repercusiones sociales y su afección sobre los modos y costumbres de sus habitantes. Y es que, no resulta tan convincente pensar que nuestras poblaciones han impulsado un modelo comercial o de ubicación laboral determinados - por continuar con las mismas referencias de la cita anterior - como que son aquéllas las que han adaptado sus modelos de vida a éstas. El motivo de su fracaso reside en factores de orden sociológico, por supuesto, pero aún más primariamente, y es cuanto interesa destacar en estos momentos, en su propia artificialidad.

Desde luego, no ha sido nunca ocurrencia de ninguna sociedad animar la construcción de centros de ocio y recreo ajenos al núcleo urbano, y sí lo ha sido, tradicionalmente y por ejemplo, reunirse en espacios públicos abiertos, bares y restaurantes, o en museos, cines y teatros intraurbanos, desde una perspectiva más cultural. No fue ocurrencia de ninguna sociedad fomentar la desintegración de sí misma por medio de su esparcimiento voluntario. Las sociedades tienden naturalmente a desarrollar su carácter gregario.

En este sentido, son dos los ámbitos sobre los que las administraciones públicas tienen la obligación de trabajar. En primer lugar, la mezcla de usos, concepto desgastado por abuso. Al respecto, establece, de nuevo, la Memoria del PGOU, *“la mezcla de usos como idea básica de ordenación ha sido una de las claves del éxito que disfrutaban la mayoría de los desarrollos urbanos de las grandes ciudades que conocemos. Produce variedad y riqueza del ámbito urbano, con posibilidades de elegir, de poder vivir, comprar, trabajar, hacer deporte, ociar y relajarse, relacionarse y hasta encontrar la soledad y el silencio dentro de una misma área. Este cúmulo de posibilidades da a cada ciudad en cada uno de sus intersticios su dinamismo y popularidad. El planeamiento ha de ir por delante, permitiendo la adaptación a demandas cambiantes que, con la apertura de estos espacios, el mercado responderá”* (3.4.1. Mezcla de Usos, Memoria PGOU).

Por supuesto, el mercado responde - en base a sus propios intereses, como es natural -. En cualquier caso, ha de decirse, la imagen actual de Barakaldo poco o nada tiene que

ver con tal intención de mezcla. Nunca podría, por lógica. No puede hablarse de la implantación de hipermercados, centros comerciales, ferias de muestras y parques empresariales, y, pretender, al mismo tiempo, que ello tenga lugar bajo una concepción de ciudad compacta en usos y prestaciones.

Los centros comerciales periféricos, por seguir con el ejemplo, ahogan al pequeño comercio intraurbano que, al perecer, convierte los núcleos residenciales en edificios huérfanos de la personalidad y la variedad que el PGOU reivindica como propia. Semejante ejemplo podría ponerse respecto de los parques empresariales y las ciudades jardín, con los que Barakaldo también cuenta.

Ciertamente, la sostenibilidad histórica se torna en inviable cuando vendemos las inercias heredadas y fomentamos el oportunismo. Poco importa la personalidad de una ciudad cuando ésta puede alterarse, modificarse y, por qué no decirlo, inventarse legislatura a legislatura. *De ciudad industrial a ciudad servicios*. Y mañana será lo que esté obligada a ser.

La crisis industrial justificó la ciudad de hoy. La crisis económica actual justificará la ciudad del futuro. Lo que resulta intrigante es qué se entenderá mañana por ciudad compacta y variada en servicios. Si somos justos con nuestra realidad, ésta no es muy distinta a aquella que pretendía cambiarse; lo que fueron fábricas, ahora son centros comerciales o parques empresariales. No hay mayor mezcla, y puede ser que haya dejado de importar una vez dulcificada la imagen urbana.

En segundo lugar, debemos mencionar la Protección Histórica de la ciudad y su *monumentalización*: “*La protección del Patrimonio Histórico y Arquitectónico irá encaminada a la conservación y revalorización de elementos dotados de dichos valores, de modo suficientemente flexible como para compaginar el respeto al pasado con intereses actuales y futuros de la ciudad, sin caer en conservacionismos a ultranza*” (3.3.7. Regeneración del Patrimonio Histórico, Memoria PGOU).

Por monumentalización hacemos referencia a la expresa protección de determinados elementos en detrimento del consecuente resto. Precisamente, si tal resto no merece mención ad hoc alguna es porque se ha descuidado su creación. Nuestro paisaje urbano

- entendido como una globalidad, pues bien es cierto que dentro de una urbe pueden encontrarse infinitos tipos de paisajes urbanos diferentes - merece un mayor esfuerzo, en atención a la ciudad existente y la ciudad nueva. Imaginamos que es a esto a lo que se refiere el PGOU Barakaldo cuando habla de *“compaginar el respeto al pasado con intereses actuales y futuros de la ciudad”*, lo que resulta acertado, en atención a la evolución, en España, de los términos *protección*, *patrimonio* e *histórico* (materia que explican de forma igual de detallada que de interesante, profesores y técnicos de mención como Juan Manuel Becerra García, Concepción Barrero Rodríguez y Eduardo Roca Roca), desde su origen con la Real Orden de 3 de octubre de 1777, que dio nacimiento a la Real Academia de la Historia y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, pasando por la Real Cédula de 6 de junio de 1803, la Real Orden de 11 de enero de 1808 y la Ley de Monumentos Arquitectónicos de 1915, para culminar con la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, reflejo de las disposiciones constitucionales recogidas en el artículo 46CE, resumen y concentración de más de 200 años de desarrollo normativo:

“Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”.

Lo que no queda tan claro es, sin embargo, la alusión que el PGOU Barakaldo hace a los *“conservadurismos a ultranza”*. No es una cuestión de medida - cómo se protege - o medible - cuánto se protege -; la protección es un concepto absoluto. Muy probablemente esté queriendo referir lo impropio de una obsesión por la preservación en tanto que inmovilidad de los edificios, parques y plazas existentes. Si tal es la cuestión, que así aprobamos, debiera haber prestado mayor atención a las posibilidades de prolongación y evolución funcional y estética de la existente malla urbana, que habría de crecer, naturalmente, en forma de nuevos desarrollos urbanos, en lugar de ilustrar una fractura temporal como la presente.

Charles Landry publicó, no hace muchos años, *The art of city-making* (2006). En el mismo refiere que la creación de ciudad es una expresión de arte en sí misma. Pues

bien, aún es más, la creación de ciudad es una continua obra de arte de indudable valor e importancia históricos.

En Barakaldo, las discusiones acerca del valor de lo histórico han llevado a la desaparición de todo vestigio fabril - en lugar de la reconversión de sus edificios -, consecuente ensalación de la modernidad, y, crítica en pasado sobre aquello que se permitió en primera instancia. Muestras de tal enmienda pueden encontrarse hoy en sus calles, estatuas de diferente naturaleza e iconografía en recuerdo de lo que fue, cuestión que, en sí misma, también suscita desacuerdo. De alguna manera, la patrimonialización de lo histórico no hace sino ahondar en la herida identitaria y justificar la departamentalización del tiempo.

Barakaldo, más que una ciudad renovada, se muestra, hoy, como una ciudad que esconde su pasado y corre - al menos, ha corrido - desenfrenadamente para alcanzar cotas de progreso estandarizado que nada tiene que ver con su población autóctona, quienes, lejos de identificarse con su ciudad, se amoldan y sobreviven a la misma.

Milton Keynes. El caso de la localidad inglesa es, si cabe, aún más significativa. Su creación en los 1970s supuso la desaparición administrativa de al menos unos 15 municipios que, actualmente, son parte de aquélla, no sin encontrar, en tal acto, su anulación cultural e icónica dentro del paisaje urbano del área.



Fig. 23. Museo Nacional de Ordenadores. Bletchley, Milton Keynes.



Fig. 24. Oficinas del Departamento de Servicios Sociales de Milton Keynes. Faulkner Brown-Hendy-Watson. 1970s.

Las imágenes hablan por sí solas, y es por ello que vamos a obviar cualquier comentario redundante. Sorprende, sin embargo, la falta de opinión crítica al respecto. Más al contrario, se alimenta la idea de Milton Keynes como ciudad moderna y avanzada.

La visión que aquí se contempla, sin embargo, es la de un desarrollo que ha arrancado de la evolución del tiempo a más de una decena de comunidades, incluida la originaria Milton Keynes. Lejos de continuar con la costumbre constructiva del lugar, se ha optado por un diseño neutro que, al margen de posiciones personales, lo cierto es que no aporta ningún tipo de novedad ni personalidad particular.

¿Qué diferencia hay entre estas oficinas en Milton Keynes y el edificio que alberga al Ayuntamiento de Barakaldo?

El actual PGOU Milton Keynes, en el apartado dedicado a la conservación del Patrimonio Histórico, comienza afirmando que *“5.1. Dentro de la localidad hay un rico legado de lugares con pasado histórico, edificios y áreas de especial interés histórico y arquitectónico, y ciertos parques y jardines de carácter histórico. Estos representan un record irremplazable que contribuye a nuestra comprensión tanto del presente como del pasado.*

5.2. Su presencia aporta calidad a nuestras vidas, en tanto que impulsa la escenografía familiar local y asegura el sentido de distinción local que es tan importante para el

*carácter y la apariencia de nuestras ciudades, pueblos y ámbito rural. (...)” (5.1. y 5.2., Patrimonio Histórico, PGOU Milton Keynes)*²¹².

Si tan importante es, y ciertamente lo es, el carácter y la apariencia de la ciudad para la calidad de vida de sus habitantes, ¿por qué limitarla al ámbito histórico? ¿No hay cabida, acaso, para seguir generando piezas arquitectónicas o desarrollar áreas urbanas que poder apreciar en un futuro? O aún mejor, ¿no es más interesante romper dinámicas de ayer y hoy, y hacer de ello un continuum que de sentido evolutivo a la ciudad?

El desarrollo de Milton Keynes hace poco más de cuatro décadas fue una oportunidad perdida, lejos de un logro humano sin precedentes, al margen de los esfuerzos positivos institucionales que alimentan, además, polémicas redundantes - véase: en el año 2010, el centro comercial de Milton Keynes fue reconocido como edificio de protección histórica . Consecuencia de ello, se abrió, y aún se mantiene vivo, un arduo debate sobre qué hay de digno reconocimiento en el diseño de esta particular construcción.

En atención a los comunicados oficiales, el motivo que ha animado su protección es su diseño modernista y aportación paisajística actual, cristal y acero, en contraposición con las costumbres constructivas seguidas hasta el momento. De este modo, el centro comercial de Milton Keynes queda a salvo de futuras alteraciones y modificaciones que sus propietarios, siendo una edificación de titularidad privada, decidieran en el futuro, lo que ha derivado en una inusual reacción de los mismos al acreditar que dicho emplazamiento carece de personalidad alguna y que las consecuentes limitaciones perjudican seriamente la viabilidad del propio centro.

El diseño estético parece ser, por tanto, el único motivo que anima la protección histórico-cultural en Milton Keynes. Bajo una concepción monumentalista mucho más restrictiva que la española, no se trata tanto de auspiciar el carácter identitario de un pueblo como mantener su atractivo estético - pura fachada -. Así lo demuestra la protección de The Center MK y la destrucción de sendos otros iconos del ambiente

²¹² Art. 5.1. y art. 5.2., Patrimonio Histórico, PGOU Milton Keynes. Texto Original: “5.1. Within the Borough there is a rich heritage of ancient historical sites, buildings and areas of special architectural or historic interest, and a number of historic parks and gardens. They represent an irreplaceable record that contributes to our understanding of both the present and the past. 5.2. Their presence adds to the quality of our lives, by enhancing the familiar and cherished local scene and sustaining the sense of local distinctiveness that is so important an aspect of the character and appearance of our towns, villages and countryside. (...)”.

urbano del municipio como el centro comercial conocido como The Point, y la Shenley Common Farmhouse, construcción esta última que poco importó que se encontrara enlistada como edificio a proteger en Grado II, pues su imagen no suponía un elemento de interés más allá de lo nostálgico, cuestión que en ningún caso fue suficiente, y que, en referencia al primero, ni siquiera asistía en la candidatura del The Point, que calificado de edificio con poca calidad constructiva, disponía de pocos más argumentos a su alcance.

Son éstos dos ejemplos, The Point y Shenley Common Farmhouse, que nos hablan de unidad en la polémica, a pesar de la contrariedad de sus términos, quienes se enojan ante el olvido de lo histórico, por antiguo - Shenley Common Farmhouse -, y quienes lo hacen por la discriminación a elementos urbanos iconográficos, aun recientes en el tiempo y, a juicio de muchos, constructivamente insulsos - The Point -. Es una cuestión de mero apego e identificación con el existente paisaje urbano, que se muestra contradictorio por una simple cuestión de gusto personal, entre quienes prefieren lo clásico y quienes prefieren lo moderno, podríamos resumir, pero que en su fundamento último descansa la misma base argumental: esto es lo que nos identifica.

De hecho, tal distinción sólo es posible dada la ruptura temporal a la que hemos aludido atrás y que tuvo, sin lugar a dudas, su manifestación más notoria a mediados del Siglo XX, precisamente, en las décadas de los 1950s y 1960s que vieron nacer a la nueva Milton Keynes. De haber comprendido que lo “nuevo” sólo tiene sentido en tanto en cuanto encaja en las estructuras estéticas existentes, sean urbanas sean a urbanizar, podríamos encontrar mayor lógica lineal en las polémicas y protestas referidas, y es que, a fin de cuentas, una vez más, no es sólo una cuestión estética, como lo dibuja el Consistorio, si no de ensalzamiento de aquello que nos es cotidiano, de aquello con lo que nos sentimos identificados.

Hemos hecho de la ciudad, ciudades, cada una enraizada en su tiempo; existe la ciudad de ayer y la ciudad de hoy - y, en ocasiones, hay quien reivindica haber desarrollado la ciudad de mañana -, pero, en ningún caso vivimos en la ciudad evolucionada de ayer, de hoy y de mañana.

El documento *Milton Keynes Heritage Strategy 2008-2013*, define la herencia - *heritage* como “no sólo la riqueza de aquello que nos ha sido dejado por otras generaciones y asentamientos en localizaciones en el interior de nuestra localidad o áreas contiguas. También incluye la herencia que cada uno traemos con nosotros desde nuestros diversos pasados y las cosas que valoramos y deseamos preservar y pasar a nuestras futuras generaciones”²¹³.

Penoso es que Milton Keynes no tenga nada más que ofrecerse a sí mismo y tan sólo confíe en un edificio aquí o allí que destaque por cualquiera que sea el motivo por el que destaque, como así lo hacen, de forma irónica, sus modernos centros comerciales y de recreo.

3.3.3. Desarrollo Sostenible. El aspecto social.

La sostenibilidad social de toda unidad urbana depende, directamente, de su estructura interna y la estructura de posibilidades que de la misma se deriva. La distinción entre áreas de mayor crecimiento, y por ende, mayor reconocimiento, mayor inversión y mayor atención pública, y, áreas a evitar, caracterizadas por altos ratios de inseguridad ciudadana, pobreza y falta de inversión y protección públicas, deviene en detrimento de todos los habitantes de dicha unidad.

La ciudad se muestra, socialmente, cual núcleo indisoluble, afectado por cualquiera que sea la patología de una de sus partes, y todas las urbes pueden dar debida cuenta de ello. Son innumerables los ejemplos, recientes y pasados, que corroboran tal afirmación.

- Milton Keynes. Durante las revueltas y desórdenes públicos que tuvieron lugar en el sur de Inglaterra en el verano de 2011, con mayor incidencia en las zonas tradicionalmente más conflictivas de Londres, así como otras localidades de la periferia tales como Guildford y Milton Keynes, esta última registró violentos acontecimientos de destrozo de la propiedad pública y privada, especialmente, en el área de Bletchey, llegando a contabilizar un total de 13 detenidos.

²¹³ MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. Milton Keynes Heritage Strategy 2008-2013. June 2008. Texto Original: “(...)is not just the richness of what has been left behind from other generations and settlements on sites in our borough and surrounding area. It also includes the heritage we each bring with us from our diverse backgrounds and the things we value and wish to preserve and pass on to future generations”.

- Barakaldo. Los desencuentros con la comunidad gitana de la localidad barakaldesa no son novedad, agudizándose, especial pero no únicamente, en el área de Kadagua. La última reyerta tuvo lugar en mayo de 2011. Lo remarcable del hecho es el contenido de la subsiguiente manifestación de los vecinos reclamando mayor atención de la administración local porque *Kadagua también es Barakaldo*. Se exige, no en vano, una visión socialmente unitaria del municipio y la equiparación en materia de inversión, servicios e integración con el resto de la localidad.

Los conflictos urbanos se derivan, siempre, de la falta de omnicomprensión urbana. Así lo confirma el think-tank inglés *Urban Task Force* en *Towards a Strong Urban Renaissance* (2005), un estudio que sitúa el diseño urbano y el desarrollo residencial como elementos cruciales para la lucha frente a la tradicional compresión desigual de la ciudad como activo económico y la tendencia de las administraciones públicas a fragmentar la visión de ésta.

*“Es ampliamente reconocido que los ámbitos físico y social deben encontrarse unidos para ser verdaderamente sostenible, y ha habido un concertado intento de enfrentar la desigualdad promocionando la vivienda protegida (paralelismo español del concepto affordable housing en el ámbito anglosajón)”*²¹⁴.

*“Sin embargo, demasiados proyectos residenciales son simplemente eso - no-racionalizados y fragmentados grupos de vivienda barata relativamente aislados de las comunidades colindantes -. Éstos normalmente carecen de núcleo social alguno e instituciones comerciales que den significado a la vida urbana y promocionen una sensación de lugar o belleza. Hay riesgo de incremento de la creación de ghettos entre el mercado y la vivienda protegida”*²¹⁵.

²¹⁴ URBAN TASK FORCE. *Towards a Strong Urban Renaissance*. Londres. 2005. Texto Original: “It has been widely recognised that the physical and social spheres must be linked to be truly sustainable, and there has been a concerted attempt to tackle inequality by promoting more affordable housing”.

²¹⁵ URBAN TASK FORCE. *Towards a Strong Urban Renaissance*. Londres. 2005. Texto Original: “However, too many housing projects are just that - thoughtlessly laid out groups of cheaply built fragmented residential units relatively isolated from surrounding communities. These often lack the core social and commercial institutions that sustain urban life and any sense of place or beauty. There is a risk of increased ghettozisation between market and subsidised housing”.

*“Una clara y alcanzable estrategia de lo público debe ser un pre-requisito para cualquier comunidad sostenible, en lugar de un post-pensamiento o añadido a una decisión de planeamiento”*²¹⁶.

Dichas afirmaciones datan del año 2005 y han de seguir vigentes por mucho tiempo. A este respecto, y puesto que los aspectos económico e histórico están tratados, centraremos nuestra atención en la sectorización social, y las consecuencias que de ello se deriva. También el informe mencionado hace expresa referencia a las mismas, y acierta cuando señala la necesidad de una estrategia de lo público como elemento previo a cualquier decisión de planeamiento. La cuestión es, sin embargo, si ello es posible. ¿Pueden anticiparse necesidades de poblaciones aún inexistentes? Por supuesto, pero tal escenario sólo puede tener lugar en tanto en cuanto los nuevos desarrollos son fruto de un crecimiento natural de la ciudad.

En este sentido, conviene traer a colación conceptos como la segregación socio-espacial, entendiendo por tal, la diferenciación física intra-urbana de áreas destinadas a individuos de iguales o similares características, es decir,

*“(…) el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, ya sea que éste se defina en términos étnicos, sectarios, de preferencias religiosas o socioeconómicas entre otras posibilidades”*²¹⁷.

Tal y como queda registrado por multitud de académicos especializados, mayoritariamente involucrados en el estudio de América Latina (en lo que a este campo se refiere, conviene la consulta de la obra de Martim O. Smolka y Laura Mullahy, *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* -2007-), es muy cierto que todo individuo tiende a refugiarse donde se encuentra más cómodo, protegido y/o aceptado. Todo proceso de *ghettocización* tiene un componente subjetivo y voluntario. No lo es menos, sin embargo, que dicha tendencia es consecuencia, y no origen, de la pre-existente estructura urbana.

²¹⁶ URBAN TASK FORCE. *Towards a Strong Urban Renaissance*. Londres. 2005. Texto Original: “A clear and deliverable public realm strategy must be a pre-requisite for any sustainable community, rather than an afterthought or planning gain add-on”.

²¹⁷ AA.VV. *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*. EURE. Vol. 27. Nº 82. Santiago. Chile. Dic. 2001.

Entre las repercusiones negativas más notorias que los consecuentes fenómenos de marginación socio-espacial (subtérmino derivado de la anterior segregación socio-espacial) provocan, son dignos de mención, la minimización de la integración social, la limitación de la capacidad de participación y contacto, y el aumento de la estigmatización espacial y la consecuente eliminación de oportunidades de progreso.

En otras palabras, la disposición espacial de nuestras ciudades es responsable de la capacidad de progreso de los habitantes que la ocupan, y es así que, distinciones de esta naturaleza en el interior de una urbe hacen imposible hablar de escenarios de igualdad de oportunidades al impedir líneas de contacto normalizado entre sus ciudadanos, pese a lo cual, tales procesos de desarrollo urbano continúan, hoy, su rumbo imparable al amparo de la demagógica escasez de vivienda: dada la envergadura de las promociones residenciales requeridas, éstas son inadecuadas para una malla urbana sobradamente agotada, que, en ningún caso, ofrecería una respuesta positiva a su conflictividad económica.

Como conviene recordar, la escasez de vivienda no es tal y su complejidad económica requiere de una aproximación mucho más delicada que la mera expansión residencial. La realidad desmiente la línea argumental anterior, al tiempo que muestra la crudeza de las áreas más desfavorecidas. Analizamos a continuación la localización de las últimas actuaciones residenciales de promoción pública más importantes tanto en Barakaldo como en Milton Keynes.

Barakaldo. De entre los últimos y más recientes proyectos residenciales de mayoritaria promoción pública destacan los desarrollos de las áreas contiguas conocidas como Ibarreta-Zuloko y San Vicente.

Área	Vivienda Libre	Vivienda Protegida	Total
Ibarreña-Zuloko	112	245	357
San Vicente	391	640	1.031
Total	503	885	1.388

Fig. 25. Tabla de Contenido. Vivienda en promociones en Ibarreña-Zuloko y San Vicente. Barakaldo.

Un proyecto urbanístico, en conjunto, que se distribuye como sigue: un total de 1.388 viviendas de las que 357 unidades (25.72%) son de venta libre y 1.031 unidades (74.28%), de promoción pública.

Su localización destaca por cubrir la zona sur del municipio, en la cara norte de la autovía A-9, entre el Parque Comercial MegaPark y el Jardín Botánico, inicio del Parque de San Vicente. Una disposición, la descrita, que hace que *“los nuevos usos residenciales se (incorporen) al suelo urbano residencial existente que se separa de los anteriores mediante un cinturón de zonas verdes y espacios libres”*²¹⁸.

Reconocido su aislamiento, de entre la multitud de carencias que padece esta superficie residencial, podemos destacar (a) la ausencia de una red apropiada de transporte público - dada la masificación vecinal existente -, así como la ausencia de servicios sanitarios y educativos, entre otros, lo que lo hace más gravoso dado el difícil acceso al centro urbano:

*“Parece mentira que a pesar de ser una zona densamente poblada y con áreas de gran movimiento, en las Torres de San Vicente no se cuente con una infraestructura pública de movilidad como el tranvía, ejemplo de unión intraurbano de Barakaldo, enlazando las zonas que han quedado fuera de los mapas de autobuses. Una infraestructura absolutamente imprescindible que las instituciones debieran priorizar como segunda urbe bizkaitarra (...)”*²¹⁹.

y (b) la alta tasa de criminalidad, animada, por la localización próxima - en el antes mencionado Parque Comercial - de diversos bares y discotecas. A continuación mostramos los datos recogidos por el Departamento de Interior del Gobierno Vasco (años 2008 a 2010) y ofrecidos en respuesta a una pregunta formulada por el parlamentario del grupo popular vasco Carlos María de Urquijo Valdivielso, el 20 de octubre de 2011:

²¹⁸ BARAKALDO. AYUNTAMIENTO. *Barakaldo, un Plan que se hace realidad*. Barakaldo. 2005.

²¹⁹ GORA BARAKALDO. Queja vecinal, Mejora de comunicaciones. Tranvía Barakaldo y movilidad sostenible urbana. Torres de San Vicente-Megapark.

DELITOS Y FALTAS CONOCIDOS POR LA ERTZAINZA OCURRIDOS EN BARAKALDO POR TIPO, SEGÚN BARRIO 2008

TIPO DE INFRACCIÓN	BARRIO														
	Arteagabilla	Beurko	Burceña	Cruces	El Carmen	El Regato	Fueros	La Paz	Landaburu	Larra	Lasesarre	Llano	Lutxana	Retuerto	Rontegi
Lesiones	-	2	7	6	1	22	2	1	3	14	1	2	-	1	3
Malos tratos en el ámbito familiar	-	1	2	2	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Otros delitos de lesiones	-	1	-	5	4	1	21	2	1	2	14	1	1	-	3
Tortura y contra la integridad	9	8	2	14	20	1	27	7	5	6	12	2	4	5	3
Malos tratos habituales en el ámbito familiar	9	8	2	14	20	1	27	7	5	6	12	2	4	5	3
Otros delitos de tortura y contra la integridad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Contra la libertad sexual	-	-	1	4	1	-	3	-	-	1	1	-	1	1	3
Contra el patrimonio y el orden socioeconómico	99	57	56	171	93	145	275	43	48	16	87	43	64	114	58
Hurto	6	7	7	14	8	23	44	4	4	-	6	3	1	9	5
Robo con fuerza en las cosas	69	36	37	103	59	87	136	27	26	7	30	26	42	78	33
Robo con violencia o intimidación	9	7	4	23	12	12	56	6	7	3	29	10	10	8	11
Daños	11	3	4	18	8	12	15	3	6	5	15	2	6	9	3
Otros delitos contra el patrimonio	4	4	4	13	6	11	24	3	5	1	7	2	5	10	6
Contra la seguridad colectiva	-	2	-	2	1	-	8	-	-	-	1	6	1	-	1
Salud pública: Tráfico de drogas	-	1	-	1	-	-	5	-	-	-	-	-	1	-	1
Conducir bajo la influencia de alcohol, drogas, etc.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros delitos contra la seguridad colectiva	-	1	-	1	1	-	3	-	-	-	1	6	-	-	-
Contra el orden público	-	5	1	7	3	1	19	2	-	2	1	3	-	2	7
Terrorismo contra bienes materiales	-	1	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros actos de terrorismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros delitos contra el orden público	-	4	1	6	3	1	18	2	-	2	1	2	-	2	7
Otros delitos	13	-	6	12	13	8	30	4	2	-	13	3	7	8	7
TOTAL DE DELITOS	121	74	68	217	137	156	384	58	56	26	129	51	87	129	74
Faltas contra las personas	21	23	24	45	36	19	78	6	9	18	41	11	13	19	22
Faltas contra el patrimonio	63	56	24	122	59	274	343	23	27	20	141	13	21	61	36
Falta de hurto	44	38	8	93	35	235	285	14	12	7	120	4	9	39	13
Falta de daños	16	16	12	26	23	24	50	6	14	12	14	9	9	21	20
Otras faltas contra el patrimonio	3	2	4	3	1	15	8	3	1	1	7	-	3	1	3
Otras faltas	-	-	-	-	1	2	8	1	-	-	5	-	-	3	-
TOTAL DEFALTAS	84	79	48	167	96	295	429	30	36	38	187	24	34	83	58
TOTAL	205	153	116	384	233	451	813	88	92	64	316	75	121	212	132

DELITOS Y FALTAS CONOCIDOS POR LA ERTZAINZA OCURRIDOS EN BARAKALDO POR TIPO, SEGÚN BARRIO 2009

TIPO DE INFRACCIÓN	BARRIO														
	Arteagabilla	Beurko	Burceña	Cruces	El Carmen	El Regato	Fueros	La Paz	Landaburu	Larra	Lasesarre	Llano	Lutxana	Retuerto	Rontegi
Homicidio y sus formas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Homicidio / asesinato tentativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Homicidio / asesinato consumado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lesiones	2	2	4	3	7	4	14	1	2	4	-	-	-	1	1
Malos tratos en el ámbito familiar	1	1	2	-	2	1	1	-	1	-	10	-	-	-	3
Otros delitos de lesiones	1	1	2	3	5	3	13	-	2	3	10	-	-	1	13
Tortura y contra la integridad	9	12	5	20	24	4	28	5	2	4	6	11	9	7	9
Malos tratos habituales en el ámbito familiar	9	12	5	20	24	4	28	5	2	4	6	11	9	7	9
Contra la libertad sexual	-	1	1	3	1	1	1	1	2	1	2	-	3	1	1
Contra el patrimonio y el orden socioeconómico	100	111	64	178	112	148	246	44	39	26	61	54	63	103	86
Hurto	4	7	6	18	12	25	29	1	1	-	3	3	1	4	3
Robo con fuerza en las cosas	72	72	32	112	69	89	135	26	26	18	19	41	35	70	56
Robo con violencia o intimidación	9	11	11	24	18	10	46	9	5	4	29	8	11	12	11
Daños	6	7	6	16	2	5	17	5	4	2	5	-	10	7	11
Otros delitos contra el patrimonio	9	14	7	8	11	19	19	3	3	2	5	2	6	10	5
Contra la seguridad colectiva	-	-	2	4	1	-	10	-	-	1	-	1	-	-	-
Salud pública: Tráfico de drogas	-	-	-	1	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-	1
Conducir bajo la influencia de alcohol, drogas, etc.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros delitos contra la seguridad colectiva	-	-	2	3	1	-	2	-	-	1	-	1	-	-	5
Contra el orden público	2	4	-	12	7	1	14	1	4	1	5	1	1	2	-
Terrorismo contra bienes materiales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Terrorismo contra las personas	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros actos de terrorismo	1	1	-	-	-	-	2	-	-	-	3	-	-	-	-
Otros delitos contra el orden público	1	2	-	10	7	1	12	1	4	1	2	1	1	-	2
Otros delitos	6	11	3	18	14	10	23	3	5	7	1	9	5	14	4
TOTAL DE DELITOS	119	141	79	238	166	168	336	55	54	44	86	76	82	128	101
Faltas contra las personas	34	15	12	42	32	21	116	7	11	8	49	11	11	37	14
Faltas contra el patrimonio	70	57	20	179	44	327	296	24	26	16	76	14	24	67	53
Falta de hurto	37	37	7	141	32	296	254	10	4	7	66	6	10	41	29
Falta de daños	32	19	12	29	12	22	31	12	19	7	10	6	13	21	23
Otras faltas contra el patrimonio	1	1	1	9	-	9	11	2	3	2	-	2	1	5	1
Otras faltas	1	-	-	3	-	2	7	-	-	-	2	1	-	1	-
TOTAL DEFALTAS	105	72	32	224	76	350	419	31	37	22	127	26	35	105	67
TOTAL	224	213	111	463	242	518	755	86	91	66	213	102	117	233	168

DELITOS Y FALTAS CONOCIDOS POR LA ERTZAINZA OCURRIDOS EN BARAKALDO POR TIPO, SEGÚN BARRIO 2010

TIPO DE INFRACCIÓN	BARRIO														
	Arteagabilla	Beurko	Burceña	Cruces	El Carmen	El Regato	Fueros	La Paz	Landaburu	Larra	Lasesarre	Llano	Lutxana	Retuerto	Rontegi
Homicidio y sus formas	-	-	-	2	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Homicidio / asesinato tentativa	-	-	-	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Homicidio / asesinato consumado	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lesiones	4	3	-	5	6	1	9	5	1	1	3	-	2	3	2
Malos tratos en el ámbito familiar	3	3	-	4	5	-	1	3	1	1	-	-	1	2	1
Otros delitos de lesiones	1	-	-	1	1	1	8	2	-	-	3	-	1	1	1
Tortura y contra la integridad	11	9	9	19	25	3	19	9	6	7	13	12	5	7	8
Malos tratos habituales en el ámbito familiar	11	9	9	19	25	3	19	9	6	7	12	12	4	7	8
Otros delitos de tortura y contra la integridad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Contra la libertad sexual	2	-	-	-	3	1	5	1	1	-	3	-	4	-	-
Contra el patrimonio y el orden socioeconómico	71	39	67	144	113	126	160	33	44	13	47	23	55	76	55
Hurto	4	1	10	27	8	27	35	2	2	-	8	2	6	8	5
Robo con fuerza en las cosas	45	26	34	72	73	72	71	17	31	7	12	12	30	39	30
Robo con violencia o intimidación	8	2	5	21	19	4	31	9	7	1	16	4	9	10	7
Daños	10	5	11	11	12	13	9	2	1	5	9	3	3	8	7
Otros delitos contra el patrimonio	4	5	7	13	1	10	14	3	3	-	2	2	7	11	6
Contra la seguridad colectiva	1	-	1	2	-	-	12	1	1	-	-	1	3	2	1
Salud pública: Tráfico de drogas	1	-	1	1	-	-	12	-	-	-	-	-	-	1	-
Conducir bajo la influencia de alcohol, drogas, etc.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros delitos contra la seguridad colectiva	-	-	-	1	-	-	1	-	1	-	-	1	3	1	1
Contra el orden público	6	1	1	6	2	-	13	3	2	1	3	1	1	-	2
Terrorismo contra bienes materiales	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros actos de terrorismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros delitos contra el orden público	5	1	1	6	1	-	13	3	2	2	1	1	1	-	2
Otros delitos	11	8	8	13	13	5	31	6	2	3	12	3	2	3	7
TOTAL DE DELITOS	106	60	86	191	164	136	250	58	57	25	81	40	72	91	75
Faltas contra las personas	23	29	10	51	39	25	108	21	15	14	34	13	19	19	8
Faltas contra el patrimonio	102	70	36	134	40	302	265	35	32	13	96	21	35	67	36
Falta de hurto	28	38	17	100	19	257	202	21	15	6	81	11	12	35	17
Falta de daños	69	30	15	27	16	30	58	10	16	7	13	10	18	30	15
Otras faltas contra el patrimonio	5	2	4	7	5	15	5	4	1	-	2	-	5	2	4
Otras faltas	-	-	-	5	2	-	10	2	1	1	5	-	1	-	-
TOTAL DEFALTAS	125	99	46	190	81	327	383	58	48	28	135	34	55	86	44
TOTAL	231	159	132	381	245	463	633	116	105	53	216	74	127	177	119

Fig. 26. Datos de criminalidad en Barakaldo. Departamento del Interior del Gobierno Vasco. 2008-2010.

Entre los años 2008 y 2010, San Vicente ha acumulado un total de 3.446 delitos y faltas, lo que equivale al 21.59% del total de delitos y faltas registradas - 15.963 -. Ciertamente, como hemos indicado antes, que la zona está provista de sendos bares y discotecas, lo que, sin duda, ayuda a este incremento porcentual. Sin embargo, es de apuntar que la mayor concentración de este tipo de ocio nocturno se encuentra localizada en la calle Juan de Garay y sus inmediaciones, conocidas por sus conflictos, menores en número, según se puede observar, dada su ubicación en el centro del municipio. Podemos concluir, por ende, que el aislamiento físico al que se encuentra sometido, hace de San Vicente un barrio especialmente vulnerable.

En contraste, la reconversión del área intraurbana de Beurko destaca por su buen funcionamiento. Ante un grave problema de aluminosis en las edificaciones pre-existentes, el Consistorio decidió la regeneración de toda la zona de tal forma y modo que fuera posible el realojo insitu de los vecinos afectados, un total de 750, al tiempo que se ampliaba el espectro residencial de forma significativa, tal y como sigue:

Área	Vivienda Libre	Vivienda Protegida	Total
Beurko	490	750	1.240

Fig. 27. Tabla de Contenido. Vivienda en promociones en Beurko. Barakaldo.

Beurko cuenta ahora, por tanto, con una distribución residencial de 490 viviendas de venta libre (39.52%) y 750 viviendas de promoción pública (60.48%).

En esta ocasión, las comunicaciones vía transporte público son ciertamente muy completas, sumando las líneas de autobús a la cercanía del acceso al metro. A su vez, las necesidades comerciales se encuentran cubiertas con sendos mercados localizados en las inmediaciones, así como también, las necesidades de tipo educativo y sanitario. Siendo que la zona de Beurko se encuentra inserta en el centro urbano, el nivel de capacidad de contacto con cualquier otra área del núcleo de Barakaldo es muy alto.

Y es que la localización, nos reafirmamos, es vital para comprender las posibilidades de desarrollo de un colectivo urbano. Entre tanto, es de reconocer que la intencionada mezcla de vivienda libre y vivienda protegida es positiva (en el actual contexto del

denominado *problema de la vivienda*), pero ello debe trasladarse, imperativamente, al ámbito de distribución intra-urbana.

El Parlamento Vasco está trabajando en estos momentos en la proposición de Ley de Vivienda impulsada por el Partido Socialista de Euskadi. En su Exposición de Motivos explica,

“Desde una vertiente objetiva, esta ley no sólo contempla el derecho al goce de un espacio habitable, de una morada, de un domicilio, sino también el derecho a un entorno y un medio urbano o rural digno y adecuado y que calificamos como “hábitat” entendiendo éste como el lugar complejo en el que además de la vivienda, se ubican los servicios, actividades, equipamientos y demás elementos en los que se desenvuelve la vida personal y comunitaria. De este modo, la rehabilitación de edificios y la regeneración de espacios urbanos y su revitalización económica y social, bajo el prisma del mestizaje de usos urbanísticos (cohesión social), cobran una importancia de primer orden. Acciones tendentes a disminuir las necesidades de desplazamiento; reducir la exigencia de consumo de servicios e infraestructuras, e intervenir menos en el territorio, constituyen líneas de actuación pública imprescindibles tal y como se manifestaron en las deliberaciones llevadas a cabo en el foro del Pacto Social por la Vivienda en Euskadi”.

En primer lugar, merece la pena subrayar la curiosa y expresa referencia al hábitat urbano, muy similar a lo descrito en el Capítulo I, así como también a las múltiples carencias urbanas a las que hemos tenido oportunidad de referirnos antes. En segundo lugar, procede acudir, en alusión a la distribución intra-urbana de la vivienda protegida, al mencionado Pacto Social por la Vivienda en Euskadi, que comienza en su Preámbulo por señalar que *“la puesta en valor de espacios urbanos degradados u obsoletos, con importantes intervenciones de regeneración del tejido urbano, de sustitución de edificios ruinosos o de rehabilitación de viviendas, suponen un objetivo estratégico ineludible que proporcionará un crecimiento más cohesionado y equilibrado de nuestras ciudades”*. Para ello, se imponen como principios estructurales, *“3. Propiciar un crecimiento más sostenible, renovando y regenerando los espacios urbanos de nuestros barrios, ciudades y municipios, frente a un único modelo de crecimiento expansivo”*, y, *“8. Planificar la vivienda erradicando cualquier discriminación*

aplicando el principio de cohesión social y con una distribución territorial equilibrada de vivienda acorde a las necesidades”.

Parece que la crisis económica actual sobre el mercado de la vivienda libre, y por ende, del sistema de promoción de vivienda protegida - recordemos que los promotores de aquéllas absorbían, por defecto, las cargas de urbanización de éstas -, puede impulsar un cambio en las dinámicas del legislativo vasco. Quizá, con el tiempo, estas nuevas líneas tengan también debida influencia sobre el actual PGOU de Barakaldo, que si bien dice coincidir en todas estas impresiones, sus últimas actuaciones evidencian lo contrario, como sabemos: la vivienda protegida se encuentra en un grado de concentración y aislamiento medio respecto del centro urbano histórico, las zonas peatonales que no se encuentran localizadas en el mismo se han convertido en desiertos sin vida comercial o de ninguna otra índole, “las zonas verdes” se caracterizan por su naturaleza encementada, y, el modelo económico implantado ha fracasado estrepitosamente.

El PGOU de Barakaldo olvida, así, el fundamento de la cohesión social, el normal crecimiento urbano en equilibrio - quizá la nueva Ley de Vivienda se lo recuerde -. No puede haber normalidad cuando se construyen promociones que, de verse completamente ocupadas tras su finalización, harían que la población residente aumentara un 10%, de mantenerse la media de número de ocupantes por hogar. No hay equilibrio cuando tales promociones se desarrollan, dado su volumen, en suelos alejados del casco urbano y se ven abocadas a un proceso de maduración, en todos los sentidos, que habrá de dar resultados positivos, en caso de sobrevivir al tiempo, en los próximos cincuenta, sesenta o cien años.

Milton Keynes. La realidad de la localidad inglesa, por su parte, no es muy distinta, una vez más. Según la estrategia en materia de vivienda protegida seguida por el Consistorio en virtud del Documento Adicional de Planeamiento sobre Vivienda Protegida 2007 - en adelante, DAPVP 2007 -, el standard mínimo de esta modalidad residencial en todo nuevo desarrollo es de un 30%.

Son varias las últimas actuaciones de esta naturaleza en Milton Keynes y, de entre todas ellas, destaca Oxley Park, contigua a la antes mencionada Bletchey. En este caso, no podemos informar de cifras exactas pues, habiendo comenzado su desarrollo en el año

2004, lo cierto es que aún no se ha visto completado, nuevas sub-actuaciones siguen teniendo lugar. Por el momento, la vivienda protegida no es mayoritaria; sin embargo, su localización sigue siendo aislada del centro, y constituye, en sí mismo, un núcleo autónomo respecto del resto de la ciudad.

La cuestión social no sólo atañe, como sabemos, al aspecto socio-económico, sino, también, a la cuestión socio-espacial. Siendo así, tanto preocupa la conjunción de ambos elementos, como cualquiera de éstos por separado. En esta ocasión, nos encontramos con un supuesto de índole eminentemente espacial.

Sus dimensiones son abrumadoras: 52has de terreno, entre los que destacan 33.2has residencial, 2.0has servicios educativos (incluidas 420 plazas escolares) y 8.3has de espacio abierto. Conviene apuntar aquí una célebre cita de Jane Jacobs, quien describe, con crudo verbo, la naturaleza que rodea a estas nuevas y masivas promociones. No sólo son contraproducentes, dice, sino que, además, se muestran incapaces de generar positividad ni en el corto ni en el largo plazo, ni para sí ni para quienes se encuentran en contacto con ellas, y es que, como bien afirma, carecen de vida intrínseca:

*“Los barrios contruidos de un golpe cambian poco físicamente a lo largo de los años, como norma general... (Los residentes) lamentan que el barrio haya cambiado. Sin embargo, el hecho es que éste ha cambiado muy poco físicamente. Los sentimientos de las personas acerca de su barrio, por el contrario, sí han cambiado. El barrio se muestra extrañamente incapaz de adaptarse, animarse, corregirse, o verse deseado, bajo ningún concepto, por una nueva generación. Está muerto. De hecho, estaba muerto cuando nació, pero nadie se percató de ello hasta que el cuerpo empezó a oler”*²²⁰.

En el año 2009, Persimmon Homes solicitó licencia para la construcción de 7 nuevas viviendas al norte del complejo residencial en cuestión. En el documento de concesión constan, como es costumbre, las opiniones de quienes han sido consultados en el

²²⁰ JACOBS, JANE. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House. New York. 1961. Texto Original: “Neighborhoods built up all at once change little physically over the years as a rule... [Residents] regret that the neighborhood has changed. Yet the fact is, physically it has changed remarkably little. People's feelings about it, rather, have changed. The neighborhood shows a strange inability to update itself, enliven itself, repair itself, or to be sought after, out of choice, by a new generation. It is dead. Actually it was dead from birth, but nobody noticed this much until the corpse began to smell”.

periodo de debate y discusión de la susodicha solicitud. Entre ellas, merece hacer referencia a las palabras de un planificador urbano, cuyo nombre no se revela, transcritas en el apartado 8.4, Carácter: “*Es muy pobre. Este desarrollo no ha creado ningún carácter / identidad, lo que es decepcionante. Lo peor es que ha respondido a lo que ya ha recibido licencia y ha sido construido y ello no ha otorgado ningún tipo de identidad tampoco. Estoy en absoluto desacuerdo con el Enunciado de Diseño y Acceso que señala que se logrará un fuerte sentido de carácter e identidad*”²²¹.

El Consistorio, pese a estas y otras manifestaciones en contra, como las objeciones enviadas por 71 residentes de la zona, concedió la licencia a Persimmon Homes y dicha actuación se desarrolló sin mayores incidencias, y es que en opinión de aquél, la actuación propuesta “*tiene en consideración el carácter del área en escala y distribución*”²²², dando por hecho la existencia de una identidad propia en Oxley Park, e, incluso, cierto arraigo por parte de sus habitantes.

Ésta es la opinión del Consistorio de Milton Keynes, como decimos, y también, según parece, del Gobierno Central. Dentro de Oxley Park, podemos encontrar Oxley Woods, una actuación de 145 nuevas viviendas, 30% de las cuales están destinadas a cubrir las previsiones de vivienda protegida del DAPVP 2007, y que cuenta con la participación del conocido arquitecto Richard Rogers. En su diseño, éste dota al parque residencial de una visión revolucionariamente ecológica y económica, logrando ajustar el presupuesto de construcción a tan sólo £60.000 por vivienda, lo que le ha valido al proyecto la obtención del premio *Design for Manufacture*.

En este contexto, y tras el logro del mencionado hito, basado en el conocido modelo de módulos o casas prefabricadas, el Secretario del Tesoro Publico, Danny Alexander, pronunció el discurso *Investing in Britain's future*, en el marco de la presentación del plan del Gobierno sobre infraestructura, el 27 de junio de 2013. En el mismo,

²²¹ MILTON KEYNES. Reserved Matters. Application for the Erection of 7 No. Dwelling Houses (Outline Permission under 03/01652/OUTEIS). Application Number: 09/00562/REM. Texto Original: “8.4. Character. This is very poor. The development has not created any special character / identity which is disappointing. The flip-side is that it has responded to what has already received planning permission and has been built and this does not have any identity either. I strongly disagree with the Design and Access Statement that says that a strong sense of character and identity will be achieved”.

²²² MILTON KEYNES. Reserved Matters Application for the Erection of 7 No. Dwelling Houses (Outline Permission under 03/01652/OUTEIS). Application Number: 09/00562/REM. Texto Original: “9.4 Character of the area. The proposal takes into account the character of the area in its scale and layout”.

anunciaba, y de qué manera, el lanzamiento del mayor programa de vivienda pública de los últimos 20 años (165.000 nuevas viviendas baratas), con una inversión de £3 billones. Entre tanto triunfalismo, cabe preguntarse ¿a qué precio? Bletchey ha demostrado, en reiteradas ocasiones, las consecuencias del aislamiento físico respecto de la natural malla urbana, y, ahora, habremos de añadir el uso de discutibles materiales de construcción.

Como bien señalara *Urban Task Force*, no se trata únicamente de construir viviendas por doquier, cierta lógica estructural es necesaria, y así parecen entenderlo también ciertas publicaciones oficiales.

El Reino Unido, Inglaterra en particular, tiene un bagaje histórico especialmente valioso en este ámbito, la creación de las *New Towns* en los años 1950s - 1970s (Milton Keynes, es, si acaso, el ejemplo más representativo). Recomendamos la interesante lectura de un documento publicado por el *Department for Communities and Local Government* que lleva por título *Transferable Lessons from the New Towns* (2006). Este estudio extrapola lecciones derivadas de sesenta años de *New Towns* a las Áreas de Nuevo Desarrollo, como Oxley Park. De las mismas dice que son:

- Económicamente vulnerables: La gran parte de estos nuevos desarrollos giran en torno a la implantación de un motor económico muy concreto - una empresa o una zona empresarial determinada -, lo que genera comunidades económicamente dependientes e inflexibles, pues un cambio en estos valores hace peligrar la supervivencia de la propia comunidad.
- Social y culturalmente impredecibles: La generación de una comunidad dinámica, armoniosa e incluyente no tiene lugar de la noche a la mañana. Requiere tiempo, y tal impasse hace de estas comunidades puntos de riesgo de conflicto.
- Provisión de servicios desequilibrada a expensas de corrección por experiencia: Los servicios de educación, sanidad y tantos otros se diseñan sobre el papel y se distribuyen según el mejor saber y entender del planificador de turno. Ello no quiere decir, sin embargo, que la sociedad residente vaya a obedecer dichas dinámicas, por lo que desequilibrios y correcciones son frecuentes en base a la práctica diaria y las demandas de los usuarios.

En definitiva, estas nuevas promociones masivas se ven condicionadas por un proceso natural de ensayo y error del que se derivan múltiples consecuencias internas y externas, extensibles al conjunto urbano, y que hacen de dichas áreas, una incógnita acerca de su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo. ¿Sobrevivirán al proceso de reajuste?

Bajo un planteamiento más que sugerente, el propio *Department for Communities and Local Government* opinaba acerca de todas estas cuestiones en un estudio denominado *Best Practice in Urban Extensions and New Settlements* (2007):

*“Poco importa cómo de racionalmente eficiente y económico (y relativamente sencillo) pueda ser añadir a una ciudad otra promoción de vivienda protegida, suburbio, parque empresarial o “extensión urbana sostenible”, una ciudad debe alcanzar un límite. Dicho límite puede ser una frontera física como un río, autopista o línea ferroviaria. Puede ser una particularidad física como una ribera o una cordillera montañosa. O puede simplemente ser el sentir (...) que la última expansión urbana está tan lejana del centro urbano que pudiera incluso no ser parte de dicho centro en absoluto”*²²³.

Reflexionar sobre las dimensiones físicas de la urbe a estas alturas es plantear un asunto en cuyo desarrollo nos podemos extender largo y tendido, aunque ello nos desviaría del cometido principal de la cuestión social que aquí prevalece. Sin embargo, resulta interesante subrayar la expresión utilizada al término de la cita, *“que la última expansión urbana (esté) tan lejana del centro urbano que pudiera incluso no ser parte de dicho centro en absoluto”*.

La costosa diferencia que existe por defecto entre centro urbano y periferia es común a ambos supuestos, Barakaldo y Milton Keynes, por ser una cuestión de disposición física de la urbe con igual afección sobre cualquier comunidad de la que se trate. Ciertamente es, sin embargo, que, aun siendo legítimo objeto de crítica, la existencia de ambos conceptos - opuestos - tiene tradición y carácter histórico; ha sido y es una tónica constante en el desarrollo y crecimiento urbanos. Esto no obsta, como decimos, para que deba ser

²²³ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Best Practice in Urban Extensions and New Settlements*. Marzo, 2007. Texto Original: “No matter how rationally efficient and economical (and relatively easy) it might be to add to a town another housing estate, suburb, business park or ‘sustainable urban extension’, a town must eventually reach its limit. This might be some physical boundary such as a river, a motorway or a railway line. It might be a physical feature such as a waterfront, or an embracing range of hills. Or it may just be the sense (...) that the latest town extension is so removed from the heart of the place that it might as well not be part of the place at all”.

rectificado, pero para ello, debemos rectificar las dinámicas urbanísticas en materia de vivienda y localización de actividades económicas. Los ejemplos expuestos en ambas localidades son paradigmáticos.

Ahora bien, ¿qué instancia administrativa ha de liderar este cambio? Dada la estructura que estamos siguiendo en la presente, es coherente adjudicar dicha responsabilidad a las administraciones locales, responsables de la elaboración y aprobación participadas del planeamiento urbanístico justificativo. Pero, ¿tienen capacidad para enmendar esta lógica de desarrollo? Ésta es la cuestión a la que nos acabamos por referir, prácticamente, en cada apartado - y éste no es una excepción - y bueno es recapitular brevemente, ahora que nos acercamos al final del análisis del actual estado de situación.

Por lo que hemos podido observar, tanto el desarrollo residencial como el económico forman parte de ese indefinido campo de acción que convierte en insulsas las previsiones competenciales destacas en la normativa de aplicación, bien porque, como en el supuesto de la vivienda protegida, ésta se califica como competencia propia de las corporaciones locales, aunque ello no impide que las administraciones autonómicas tomen parte activa, bien porque, como en el caso de las actividades económicas, éstas corren a cargo de aquellas últimas, con puntual participación local, sólo sea porque tienen que facilitar el suelo para que su ejecución sea posible.

Es así que, en consecuencia, la respuesta anterior deja de ser tan obvia, o, al menos, tan directa, aunque no por ello menos lógica. La responsabilidad del devenir de estas cuestiones debe recaer, repetimos, en la administración local, así como su supervisión, y, en caso de ser necesario, subsidiaria participación, sobre la administración autonómica, en justicia al órgano administrativo más importante de la organización política de un Estado. Esto no quiere decir, como hemos advertido, que cada municipio deba asumir tal responsabilidad en solitario, aunque sí debe permitírsele liderarla, sea con colaboración autonómica o de los municipios colindantes. La cuestión presupuestaria es tan notoria en proyectos de la naturaleza que se discute que obviar las referencias a la participación de terceros no sería, en absoluto, realista. Porque ésta es la verdadera cuestión de fondo - quien sufraga, decide -, a expensas del interés supramunicipal que se dice abordar, inapreciable en el ámbito residencial, y, tan sólo parcialmente, en el ámbito económico. Obsérvese que no puede encontrarse ninguna

referencia legislativa de ningún orden que explícita o implícitamente impida que sean las corporaciones locales las que decidan, en solitario o en conjunto, con o sin participación de la ciudadanía - éstas serían cuestiones a tratar por separado -, qué se desarrolla y dónde. Es la cuestión presupuestaria la que define la línea de lo que es o no es posible en el marco municipal, y la última reforma económica que España ha aprobado en torno a la capacidad de gestión local es un buen ejemplo de ello.

Entre tanto, la incursión sectorial de unos y la pasividad positiva de otros está haciendo inocua la crítica que los instrumentos de planeamiento modernos hicieron, en su momento, de la fragmentación urbana en usos del racionalismo de mediados del Siglo XX - aunque nosotros siempre lo hemos entendido más como una mal interpretación de la Carta de Atenas, que una verdad absoluta -. La problemática radica, de nuevo, en la proporcionalidad de tales actuaciones, en quienes las propusieron, en quienes las aprobaron, y en consecuencia, en los detalles - dimensiones y naturaleza - que caracterizan a las mismas. Los conflictos de orden socio-económico son sólo la consecuencia de errar en ello.

3.4. Desarrollo participativo de las comunidades urbanas. Tecnicismo democrático VS Tecnicismo social: el diálogo permanente en el proceso urbanístico.

Que la obtención de conocimiento es una necesidad previa a la materialización de cualquier proyecto es una afirmación que suscita poca controversia. Que aplicado al impacto que el urbanismo tiene sobre la sociedad es una cuestión mucho más compleja, tampoco.

Hasta el momento, hemos descrito los modelos occidentales como modelos de tecnicismo democrático en los que, dando la oportunidad de voz a la ciudadanía interesada, ésta es partícipe de una preconcepción técnica de la ciudad que admite estrecha variación. Por el contrario, proponíamos como alternativa sistemas de tecnicismo social, en los que el habitante urbano se muestra protagonista del propio proceso, siendo justificación de las acciones que se lleven a cabo.

El conocimiento requerido para ello debe ser previo a la toma de decisiones y éste se obtiene por medio del diálogo permanente entre técnico, agentes públicos y privados interesados, y ciudadanía en general. Ahora bien, ¿es tal conocimiento completamente aprehensible? Friedrich Von Hayek planteaba, de forma muy inteligente, el *problema del conocimiento* - *knowledge problem*, comúnmente aplicado en materia económica, pero extendido, en los últimos años, a la participación en los asuntos públicos, también los desarrollos urbanos, atacando, si cabe, la esencia del concepto de *planeamiento urbanístico*.

El problema del conocimiento atiende a la dificultad de transmisión y comunicación entre individuos de un mismo colectivo, y plantea, en consecuencia, lo inapropiado de confiar en que éste sea fuente única y bastante para la adopción de decisiones correctas y oportunas; la multiplicidad de variantes existentes y la dispersión de las mismas hace imposible aceptar que el conocimiento sea patrimonio exclusivo de un individuo, agente (público o privado) o grupo social determinado. Si esto es así, la mera idea de planeamiento, como acto de estructuración de una necesidad a cubrir, es incorrecto, pues nunca va a ser posible una precisión de conocimiento tal que lo permita, al menos, de forma adecuada.

Las alternativas que se ofrecen son muchas; entre las mismas, destacamos el ensayo de Mark Pennington, *Citizen Participation, the "Knowledge Problem" and Urban Land Use Planning: An Austrian Perspective on Institutional Choice* (2004). En el mismo se establece la posibilidad de flexibilizar la estructura y contenido del actual planeamiento urbanístico para dar mayor capacidad de maniobra al libre mercado, en competencia institucionalmente regulada, dando lugar a múltiples experimentos urbanos. Ante la ausencia de un conocimiento completo y exacto, cuantas más posibilidades existan, mayor oportunidad de dar con modelos que ciertamente satisfagan las necesidades existentes.

Y también, añadimos nosotros, mayores oportunidades de cometer un error. No puede negarse la necesidad de ensayo, es cierto, pero tampoco debe desdeñarse con tanta facilidad las implicaciones del error en el ámbito del urbanismo. El racionalismo de mediados de Siglo XX experimentó, y dio con la ciudad tecnificada, y con ello, la deshumanización de la misma. Un ensayo y un error. Tras su deshumanización, su

mercantilización y crecimiento masivo. Otro ensayo errado. Consecuentemente, se intentó empezar de cero para aquellos afortunados que pudieran beneficiarse de las oportunidades de cambio que ofrecían las *New Town*. Un nuevo error.

Los errores, en urbanismo, generan situaciones y consecuencias con las que hemos de convivir en adelante. El planeamiento, por tanto, es importante y necesario.

Compartimos, sin embargo, la inquietud por el grado de exactitud de conocimiento que todos los implicados en el proceso urbanístico atesoran, y la capacidad de adaptación que el planeamiento ostenta. Ni siquiera la fórmula asamblearia es la mejor vía para adoptar la decisión correcta; si acaso, es la mejor vía para alcanzar una decisión que satisfaga a la mayoría, y ya hemos hecho alusiones explícitas a la importancia de la minoría en palabras de Emma Goldman. El conocimiento se adquiere por medio del contacto constante y permanente de todos los implicados en el desarrollo y funcionamiento de la urbe, quienes han de moldear la misma por medio de la adopción de las medidas precisas para la solución de los problemas presentes - y futuros -, para lo cual, una estructura y un contenido de planeamiento flexibles y adaptables son totalmente necesarios.

A diferencia de las discusiones finalistas mantenidas por la doctrina, nuestra visión de la ciudad es la del elemento vivo que se encuentra en constante evolución y desarrollo. La ciudad *perfecta* es aquella que permite tal perfección por medio de su adaptación en oportunos tiempo y forma. De nada sirve el diseño de una ciudad perfecta hoy, si no es capaz de evolucionar al compás del cambio de circunstancias que, con toda certeza, va a tener que enfrentar. En una palabra, la ciudad perfecta es una ciudad dinámica y resistente al paso del tiempo, y el diálogo permanente se cuida de ello.

Existe una especie de temor, no obstante, por parte de las instituciones públicas a destapar todo el potencial que éste ostenta. La razón principal reside en la pérdida de control que ello supone, y es que, quizá, debiera recordarse la función administrativa de aquellas y la necesaria legitimación de los proyectos que materializan. Tan sólo será legítima la decisión urbanística que la sociedad afectada entienda como propia, y esto sólo es posible por vía y medio del diálogo.

Entre tanto, el tecnicismo democrático prefiere la institucionalización política del urbanismo. La venta, como decía John Forester, del proyecto de turno para captar simpatizantes y hacer de su éxito, un éxito propio, y de su fracaso, un fracaso común, a socializar. La propaganda urbanística es un hecho constatable en programas electorales, programas de gobierno y demás discursos políticos.

Tal visión de las cosas conlleva la consideración de, al menos, dos cuestiones a las que hemos hecho referencia páginas atrás y que procede traer a colación una vez más: (a) el papel de la sociedad asociada y las minorías y (b) la importancia de su participación.

Puede parecer contradictoria la apuesta que desde este estudio se hace por la práctica del asociacionismo y el necesario respeto a las mencionadas minorías. Pues bien, no sólo son compatibles sino que se retroalimentan. La una debe su existencia a la otra: existen creadores de opinión, y, por ende, opiniones mayoritarias, y, consecuentemente, opiniones no representadas, opiniones minoritarias. El asociacionismo agrupa tales opiniones, las distingue e identifica, de igual modo que también identifica a la minoría que, en otras circunstancias, se encuentra excesivamente diluida, y, por tanto, inalcanzable. La estructuración de la sociedad es precisa para hacer posible su correcto funcionamiento; clarifica y facilita el establecimiento de canales de comunicación.

Aclarada la cuestión, debe determinarse cuál es su papel como componente del conglomerado que representa el tecnicismo social. A nuestros efectos, siempre lo hemos calificado de protagonista - la humanización de la urbe -, justificación de las actuaciones a acometer y unidad de medida de la ciudad resultante. De ello se deduce que, simplemente, aquello que no es aceptado por la comunidad, no es aceptable.

*“Hoy en día la legitimidad del planeamiento urbano recae cada vez menos en el saber técnico-científico de los profesionales que lo elaboran o en la legitimidad electoral del gobierno que lo aplica y cada vez más en el interés común que se adquiere en el propio proceso de redacción”*²²⁴. Y sin embargo, en ningún momento se duda de la necesidad de la labor técnica. La solución radica en la suma de posiciones, aunque existe cierta diferencia cualitativa; el técnico es imprescindible, pero no determinante. Resulta

²²⁴ ASHER. F. *Los nuevos principios del Urbanismo*. en MARTÍ- COSTA, MARC. *Una verdad incómoda: la participación ciudadana en el planeamiento urbano*. OBJOVI – Observatorio Joven de Vivienda en España. 2009.

imprescindible porque su conocimiento sirve de guía a las pretensiones ciudadanas, pero no es determinante en tanto en cuanto dicho *know-how* no es justificación bastante para la consecución de una iniciativa urbanística sin el apoyo de dicha ciudadanía.

Los cuerpos técnicos deben ser conscientes de que su papel no es puntual en un proyecto determinado, cualquiera que éste sea, sino que es una labor constante de búsqueda e interpretación, una comunicación fluida y bidireccional con agentes privados, asociaciones - todas cuentan con independencia de su objeto - y voces minoritarias hacia las que deben mantenerse receptivos y comprensivos con su particular naturaleza. Lo contrario es, en cierta medida, lo que podemos apreciar hoy en día, es decir, un parcheo de actuaciones aquí y allá según va haciéndose notoriamente inaplazable.

En este contexto, está cobrando, en los últimos años, peligroso protagonismo aquello que se ha venido a denominar *DIY (Do It Yourself) Urbanism*, movimiento que asume la desconsideración de las instituciones y lo adopta como propia. Dichos activistas llevan a cabo acciones-reivindicaciones que, a su entender, son necesarias - *guerrilla gardening*, pintar pasos de cebra, eliminar asfaltado, etc. - sin pedir autorización para ello y sin esperar, en tal caso, que les fuera a ser concedido. Una suerte de anarquía en el diseño urbano para tener por consecuencia la ciudad que se estima más apropiada.

Huelga comentar lo inconveniente del propio fenómeno. Si bien la reivindicación base de tal movimiento - localizado en Estados Unidos hasta la fecha -, cual es, el establecimiento de un sistema urbanístico cuyo nacimiento reside en la sociedad - *bottom up* (y no en las instituciones de gobierno, *top-down*) - es razonable, y, en cierto modo, compartida, en ningún caso puede entenderse correcto individualidades que afectan al conjunto, al igual que lo hacía antaño el urbanismo tecnocrático.

En el sentir de estas páginas, no vamos a otorgar mayor espacio a este asunto. Basta su mención y advertencia. Conviene resaltar, sin embargo, las alusiones al urbanismo *bottom-up*.

El debate en torno a esta cuestión aún se está gestando. No hay posiciones bien definidas y entre la mucha literatura que podemos encontrar, especialmente en formato

digital, destacan posturas efusivamente comprometidas con esta tendencia tanto en su vertiente estratégica como en su puesta en práctica, así como otras que, diferenciando estrategia y práctica, entienden más positivo un planeamiento *top-down* y un desarrollo *bottom-up*. La lógica que se esconde detrás de esta segunda opinión es entender que el planeamiento urbanístico es una ciencia que abarca más que la mera acción local, exigiendo una comprensión más generalizada de las implicaciones de cualesquiera decisiones se adopten en cada momento, al tiempo que se involucra a la ciudadanía en su conjunto en la materialización de las mismas. Y algo de razón tiene, aunque no es suficiente.

Si bien la participación ciudadana es deseable en la fase de desarrollo, también lo es en fases de decisión previas. La legitimación proviene de la participación social en su origen. Sin embargo, como hemos comentado hasta el momento, la guía del cuerpo técnico es imprescindible. Por ello, ni unos ni otros posicionamientos resultan absolutamente adecuados. El planeamiento *bottom-up* es definitivamente conveniente, pero, digámoslo así, matizado.

Y conviene mencionar todas estas cuestiones dadas las carencias prácticas de las estructuras de gobierno existentes en España e Inglaterra, así como de aquéllas que se deducen de los modelos de planeamiento de nuestras localidades de estudio, Barakaldo y Milton Keynes; véanse ejemplos de las últimas manifestaciones ciudadanas relacionadas con este parecer:

*En Barakaldo, 17 colectivos del municipio solicitaron en febrero de 2012 “*formar parte activa de la vida local y de las decisiones que toman en su Ayuntamiento*”²²⁵, por medio del texto titulado *Pacto por la participación ciudadana en el gobierno del municipio de Barakaldo* (2012). Su contenido no tiene mayor profundidad que la de reclamar su espacio en el día a día de la ciudad, tanto en su ámbito urbanístico como en cualquier otro, pudiéndose criticar, si cabe, el matiz arrogante de las asociaciones que suscriben el referido documento, en tanto que colectivos, en detrimento de aquellos otros individuos que no son miembros activos de los mismos o de cualquier otro alternativo. Apréciase, por ahora, la significación del propio texto.

²²⁵ EL CORREO. 17 colectivos de Barakaldo exigen mayor participación ciudadana en el Ayuntamiento. Edición Digital, 17.02.2012.

*Por su parte, en Milton Keynes, no faltan informes y estudios independientes que claman por un cambio en la lógica seguida hasta el momento - dichos estudios encierran, en su mayoría, un análisis del fenómeno racial en la localidad, pero sus conclusiones son totalmente extrapolables; por todos ellos, valga *Creating greater value: participation in Milton Keynes* (2009)-. Acerca del mismo, comenta Kevin Harris, uno de sus promotores:

*“Basamos nuestro trabajo en la creencia de que la participación social y la relación informal con otros en la vida ordinaria, en el día a día, apuntala y es fundamental para la participación cívica”. Y continúa, “quizá, en parte por la geografía de la ciudad, la gente parece sentir falta de apego a un barrio definido y personal que les ofrezca algo de lo que sentirse orgullosos, defender y desarrollar”*²²⁶.

El derecho a la participación ciudadana en España. Una cuestión institucionalizada.

----- Reconocimiento jurídico -----

¿Está reconocido el derecho a la participación ciudadana en España? No, más allá de la participación política del art. 23 CE, no extensible al resto de asuntos públicos.

Art. 23 Constitución Española: “Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

STC 51/1984, de 25 de abril: “(...) reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, que otorga a los ciudadanos un derecho a participar en los asuntos públicos que se ejercita directamente por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas y por sufragio universal. Tienen razón la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo cuando señalan que éste es un derecho que se otorga a los ciudadanos en cuanto tales y, por consiguiente, a las personas individuales. (...) Por eso, la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el artículo 23 es en primera línea lo que se realiza al

²²⁶ HARRIS, KEVIN en NEIGHBOURHOODS. *Creating greater value: participation in Milton Keynes*. Diciembre, 2009. Texto Original.: “We based our work on the belief that social participation and informal involvement with others in everyday life underpins and is critical for civic participation”. Y continúa, “Perhaps partly because of the town's geography, people seem to be lacking association with a defined, distinctive neighbourhood which offers them something to be proud of, to defend and develop”.

elegir los miembros de las Cortes Generales, (...) y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente (...). Por eso no se trata, como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos cualquiera que sea su índole y su condición, pues, para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento o una especial competencia (...)."

----- X -----

En torno a la participación ciudadana, mucho se ha hablado en los últimos tiempos en España. En Barcelona se celebró en el año 2005 el Foro de Trabajo sobre la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, un hito que elevó, en cierto modo, esta reivindicación a nivel institucional, aunque aún en la actualidad sigue sin encontrar el respaldo que merece, muy a pesar de multitud de iniciativas autonómicas que tuvieron lugar, especialmente, a raíz de las modificaciones previas en la LRBRL mediante la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local - en adelante, LMMGL -: *“tras 18 años de vigencia, se han puesto de manifiesto determinadas carencias y disfuncionalidades en la regulación de determinados aspectos en la LRBRL, lo cual unido a la deseable consolidación de nuestras entidades locales aconseja acometer una serie de modificaciones en ámbitos concretos.*

En este sentido, se ha manifestado como insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana se hace en la LRBRL.

En este tercer ámbito, existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica

estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación” (II, Exposición de Motivos, LMMGL).

Las modificaciones a las que se refiere la cita anterior pueden encontrarse, y destacamos, en los artículos 18.1.b) – *“Son derechos y deberes de los vecinos: (b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal”* - y 24 - *“Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio”* -. Es ésta una sugerencia para todos los municipios y un mandato para aquéllos que caigan bajo la descripción del artículo 121 LRBRL, en atención al artículo 128 LRBRL.

En este contexto, surge el Consejo Asesor del Planeamiento Municipal, definido como *“un órgano local de carácter consultivo y deliberante para el cumplimiento de las funciones de concertación social en relación con el procedimiento de formulación, tramitación y aprobación de los planes urbanísticos, de existencia obligatoria en los municipios que tengan la competencia, propia o delegada, para la aprobación definitiva de planes generales”* (art. 109.1 Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo – en adelante, LS Euskadi 2006 -).

Su composición, funcionamiento, constitución y disolución tiene lugar vía reglamento municipal, siendo que *“deberá estar presidido por la alcaldía del municipio y contará con la presencia del concejal responsable del área de urbanismo. En todo caso, la composición de este órgano garantizará la presencia del movimiento asociativo vecinal y de representantes de entidades u organizaciones dedicadas a la protección y defensa medioambiental que intervengan en el término municipal”* (art. 110 LS Euskadi 2006).

Llama la atención, en primer lugar, la expresa referencia a la protección y defensa medioambientales, respondiendo, probablemente, a una corriente de demanda conservacionista que obligaba una mención tan singular, aun en detrimento del resto de

materias, y, en segundo lugar, la insistente alusión a los fenómenos de democracia corporativa, de dudosa representatividad respecto del conjunto de la sociedad, de entenderse aquélla excluyente de las restantes posiciones minoritarias.

La participación ciudadana no puede entenderse como la oportunidad de palabra concedida al ciudadano, sino como la oportunidad de trabajo y desarrollo con el ciudadano, crítica también aplicable al ámbito del urbanismo. En este sentido, no aporta mucho más el actual TRLS 2008 que en su Exposición de Motivos reconoce que *“los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, (continúa más adelante) la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente”* (V, Exposición de Motivos, TRLS 2008).

Cuanto se entiende por *participación ciudadana real*, sin embargo, es precisamente, aquélla que desde estas páginas se denuncia como *meramente formal*: *“Todos los ciudadanos tienen derecho a: (e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”* (art. 4.1.e) TRLS 2008).

Hasta la fecha, por tanto, tenemos como estándares de transparencia y participación, una capacidad de información vía órgano ad hoc (únicamente obligatorio en grandes ciudades y capitales de provincia) y vía consulta en la tramitación de instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos. Si bien es cierto que los procedimientos cada vez son más inclusivos, no lo es menos que tales posibilidades son más de lo mismo. Una aproximación pasiva a la participación ciudadana.

Como sabemos, el actual TRLS 2008 tuvo sus inicios en la anterior LS 2007. Previo a su anuncio definitivo, el Ministerio de Vivienda publicaba en la revista *Suelo y Vivienda* - Mayo/Junio 2007 -, que la LS 2007 (y por correspondencia, el TRLS 2008) mejoraba:

- Participación ciudadana: *“La Ley de Suelo amplía la transparencia, la participación ciudadana y los controles de legalidad sobre el urbanismo. Los Planes y convenios se someterán a información pública antes de su aprobación, y los Ayuntamientos deberán publicar en la web los planes vigentes y tener copias disponibles para los ciudadanos”*.
- Transparencia: *“Los convenios de planeamiento y las permutas de terrenos se aprobarán por el Pleno para que la Administración no asuma, de espaldas a los ciudadanos, compromisos que afectan diaria, directa y poderosamente a sus propiedades, a sus viviendas y a la calidad del medio en que viven”*. Demostrado ha quedado que hay prácticas que la tramitación plenaria no puede cambiar sustancialmente; lo que antes contaba con la participación exclusiva de quienes se encontraran en el gobierno, ahora cuenta con la participación de todos los representantes políticos, pero siempre, obviando la participación ciudadana.

Y es que es importante que dentro de la proactividad que tanto se demanda, aquélla sea tomada en consideración tanto en la fase de planeamiento como en su fase de ejecución posterior. La visión estrictamente formalista del TRLS 2008 es un hecho palpable.

“De igual manera se afirma que la participación ciudadana, la incorporación de las personas afectadas por las decisiones públicas, puede dar valor añadido a la elaboración y gestión de esas políticas públicas, aunque si la intencionalidad de la participación es simplemente legitimar los órganos de gobierno, estaremos perdiendo una oportunidad de aprovechar la energía ciudadana para ayudar a transformar la realidad de nuestras ciudades, y alcanzar mayores cotas de bienestar y felicidad, que, en el fondo, son objetivos perseguidos por los seres humanos a lo largo de nuestra vida”²²⁷.

²²⁷ PINDADO SÁNCHEZ, FERNANDO. *La participación ciudadana en el ámbito local*. Centro de Estudios Locales y Territoriales (INAP, España) y FEMP. 2004.

Iguales reflexiones caben respecto a la normativa vasca, con mención a la LS Euskadi 2006 y el documento Participa 21: Participación Ciudadana en la Agenda 21 - en adelante, Participa 21 -.

Tal y como establece la LS Euskadi 2006, en su Exposición de Motivos, los objetivos que esta Ley se propone alcanzar son los siguientes: “6. *Garantía del derecho a la participación ciudadana a través de la figura de los programas de participación ciudadana obligatorios en los planes de ordenación estructural y del Consejo Asesor del Planeamiento obligatorio en determinados municipios. Ello se suma al derecho a la información urbanística a través del aseguramiento de la integridad y de la coherencia del planeamiento urbanístico municipal respecto a los instrumentos de ordenación territorial y sectorial*”. Tal objetivo se concreta en su artículo 8, como sigue:

“Artículo 8. *Principio de participación ciudadana.*

1. *La ordenación urbanística se formulará, tramitará, aprobará y ejecutará favoreciendo y facilitando la participación, en todas sus formas, de las personas físicas o jurídicas, con garantía de las expresamente previstas en esta Ley.*

2. *El principio de participación comportará el derecho a:*

- a. *Comparecer como interesado, sin necesidad de acreditar legitimación especial, en los procedimientos de tramitación del planeamiento, de ejecución y de disciplina urbanística.*
- b. *Acceder y obtener copia, en la forma que se determine por cada administración pública de la documentación que obre en los archivos de las administraciones públicas competentes, sin otras limitaciones que las generales establecidas en las Leyes.*
- c. *Ejercer en vía administrativa y judicial, sin necesidad de legitimación especial, las acciones pertinentes para exigir de las administraciones públicas y de los sujetos privados el cumplimiento de la legislación y la ordenación urbanística”.*

A pesar de su rimbombancia, este precepto no supone - en suma a lo expresado por la legislación y normativa estatal - ninguna novedad. En relación a los puntos destacados

2b) y 2c), su mención es prescindible. El acceso a la información pública y la capacidad de recurso administrativo en exigencia del cumplimiento de la Ley y normativa aplicables son parte de nuestros pilares democráticos y principios más que consolidados.

En relación al punto destacado 2a), debe entenderse, toda comparecencia se ha de estimar en virtud de los procedimientos previamente establecidos ad hoc por la propia administración local en adición a los procedimientos dictados por la LS Euskadi 2006. Del estudio de las instituciones vigentes, que habremos de observar respecto al caso particular de Barakado en las próximas páginas, podemos determinar que no es tal la libertad de consulta de la que el ciudadano puede hacer gala.

De hecho, y para mayor casuística, acúdase a Participa 21, donde podemos encontrar un oportuno estudio acerca de las experiencias que, en relación con la participación ciudadana, las diferentes municipalidades han tenido, junto con comentarios y diagnóstico de la situación presente - ahora nuestro pasado -, así como retos que han de enfrentarse en el futuro - ahora nuestro presente -. En referencia a estos últimos, exhibimos a continuación una buena representación de los principios vinculados a los parámetros de valoración de dichas experiencias, valores que hemos de entender de forma interdependiente.

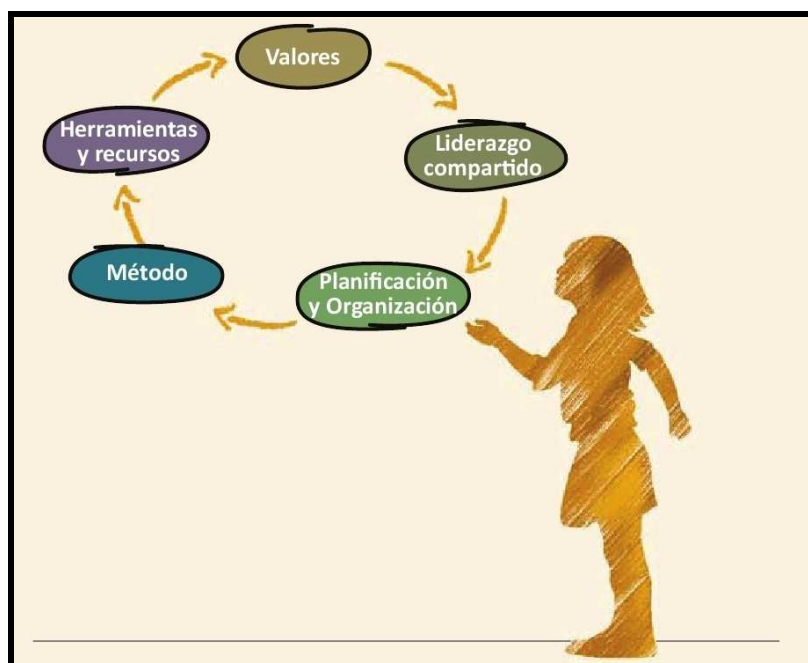


Fig. 28. Plan Participa 21. Participa 21: Claves de la Participación Ciudadana en la Agenda Local 21 en el País Vasco.

De entre todos los elementos referidos en la imagen anterior, procede detenernos en la cuestión del liderazgo compartido. Esto resulta tremendamente complicado, por no decir, imposible, cuando la participación ciudadana se convierte en un trámite más en el seno de un procedimiento de elaboración y aprobación normativa, canalizada por medio de un organismo de naturaleza caduca - Consejo Asesor de Planeamiento Municipal - que, dirigido por la misma representación política que pretende fiscalizarse, ve arruinado cualquier propósito loable que le rodeara.

Barakaldo cuenta con su particular Consejo Asesor de Planeamiento Municipal y su correspondiente Reglamento, constituido por Acuerdo Plenario adoptado en sesión extraordinaria nº 25/2009 celebrada el día 15 de Septiembre de 2009 – en adelante, Reglamento Consejo Asesor Barakaldo -. Transcurridos más de cinco años desde su constitución, nadie es capaz de determinar qué beneficios ha comportado en la tramitación urbanística y gestión ordinaria del municipio. Incluso su existencia es mayoritariamente desconocida, cuestión que no debe extrañar en absoluto - el 15 de marzo de 2014, el diario El Correo, informaba que *“Barakaldo cita después de cinco años a vecinos y asociaciones para corregir el Plan General”*²²⁸ -. Su composición, determinada por medio del Decreto de la Alcaldía nº 9837 de 27 de Diciembre de 2009, figura como sigue: Presidente Nato, Presidente Efectivo, Vicepresidente y 19 Vocales. De entre los mismos, se distinguen: Alcalde del Municipio (Presidente Nato), 8 concejales, 2 directores de Empresas Publicas - Eretza e Inguralde -, 2 representantes de dos asociaciones vecinales, 8 representantes de ocho diferentes asociaciones y 1 representante sindical. En este contexto, importa el art. 8 Reglamento Consejo Asesor Barakaldo: *“Las vocalías. Son vocales del Consejo: (a) un representante de cada grupo político municipal representado en el Ayuntamiento, (b) un concejal de entre los no adscritos a grupo, en el caso de que los hubiere, (c) asesor ejecutivo del Área de Urbanismo, (d) gerente de Eretza, (e) gerente de Inguralde, (f) dos representantes de asociaciones de vecinos, (g) un representante de asociaciones de discapacitados, (h) tres representantes de grupos o asociaciones ecologistas, (i) un representante de empresarios de Barakaldo, (j) un representante de las Asociaciones de Comerciantes de Barakaldo, (k) un representante sindical, (l) un representante de asociaciones de mujeres de Barakaldo, (m) un miembro de asociaciones de conservación del patrimonio, que preferentemente habrán de ser del municipio”*.

²²⁸ EL CORREO. Barakaldo cita después de cinco años a vecinos y asociaciones para corregir el Plan General. Edición Digital. 15.03.2014.

En un plazo tan breve como un mes, en octubre de 2009, vecinos y asociaciones denunciaban “*que la participación en su seno no es "paritaria". De hecho, aseguran que en algunos consejos la representación municipal "duplica" y hasta "triplica" la de vecinos, lo que deja a los ciudadanos en una situación poco menos que de "floreros sin capacidad real de que se tengan en cuenta nuestras opiniones"*”²²⁹. Nótese, la mayoría de las asociaciones que allí se concentraban, a juzgar por las declaraciones contenidas en prensa, pertenecen al propio Consejo Asesor de Planeamiento.

Por ello, opinamos, esto no es más que un instrumento destinado a complicar la gestión del gobierno municipal, sin que ello aporte nada de positivo al ámbito de la participación ciudadana, que es cuanto importa. Aún es más, vía Consejo Asesor, determinadas organizaciones han adquirido cierto grado de representatividad y trascendencia en el devenir de un asunto tan importante como es la gestión urbanística del municipio, a pesar de no disponer de la legitimidad democrática que, pese a estar sujetos a severa y justificada crítica, los representantes políticos municipales sí ostentan. He aquí un ejemplo, de entre cientos, que ilustra sobremano cómo un mal planteamiento de la cuestión ciudadana deriva en perversiones que agreden cualquier sentido democrático que quisiera potenciarse.

En este orden de cosas, la propia Corporación Municipal establecía, además, que “*1. Trabajaremos sobre NUEVAS FORMAS de GOBERNANZA para incorporar a los ciudadanos, con mayor eficiencia, a la consolidación del proceso de transformación de nuestra ciudad*”, aunque, “*9. La capacidad de proponer de los ciudadanos - multiplicada con la utilización de las nuevas tecnologías - no debe promover la pérdida de legitimidad de la democracia representativa*”²³⁰.

¡Cuál fracaso es para las aspiraciones democrático-representativas de este punto 9 que intervengan, como intervienen, determinadas asociaciones en representación de la colectividad ciudadana vía Decreto! Y ¿qué hay del liderazgo compartido?

²²⁹ DEIA. *Colectivos denuncian que Barakaldo ha reducido su voz en el consejo urbanístico*. 22.10.2009.

²³⁰ BARAKALDO. AYUNTAMIENTO. Decálogo de Participación Ciudadana, resultado de deliberaciones en el seno del Plan de Acción Local NET-TOPIC.

En respuesta a esta cuestión, procede hacer mención al Programa de Participación Ciudadana en el Plan General sugerido por el antes mencionado artículo 108 LS Euskadi 2006:

“El acuerdo municipal de inicio de la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural deberá estar acompañado de un programa de participación ciudadana en el que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración. Entre estos mecanismos figurarán:

- a. Sesiones abiertas al público explicativas del contenido del avance, en especial de las decisiones estratégicas de construcción de la ciudad y las posibles alternativas presentadas en la tramitación del expediente.*
- b. Posibilidad de celebrar consulta popular municipal, según la regulación establecida en la legislación básica de régimen local, en caso de graves controversias ciudadanas sobre alguno de los aspectos incluidos en el plan.*
- c. Material divulgativo, que deberá prepararse junto con los documentos legalmente exigidos para los instrumentos urbanísticos, al objeto de facilitar su difusión y comprensión”.*

En el caso particular de Barakaldo y su PGOU, nada puede decirse respecto de este particular - recordemos que el mismo fue objeto de aprobación definitiva en el año 1999 -. No obstante, procede el siguiente comentario.

Si prestamos atención al contenido del artículo 108 LS Euskadi 2006, éste habilita dos cauces de participación obligatoria (a) y (c) y un canal adicional a discreción de la autoridad local (b). En consideración a los dos primeros, cabe observar que su contenido no es singular ni especialmente trascendente con respecto a lo común en una tramitación ordinaria de planeamiento, aunque es de advertir, eso sí, la especial mención a las sesiones abiertas al público, como un acto de acercamiento entre representantes políticos y técnicos, y ciudadanía. Realmente deja al descubierto la naturaleza ocasional con la que se mal-intenciona la participación ciudadana. Se reconoce la necesidad del diálogo externo, pero, al mismo tiempo, se niega la categoría de permanente al mismo, obligando una concesión en favor de la sociedad para que ésta quede informada de lo

que el cuerpo técnico está teniendo en consideración de forma previa a la adopción de las subsiguientes decisiones urbanísticas.

Y esta carencia no queda, ni mucho menos, cubierta por el Consejo Asesor de Planeamiento, más entretenido en ser otro activo en el juego político del devenir del municipio. Vemos en la institucionalización de la participación ciudadana, la negación de la misma y la justificación - por medio del silencio que facilita el obstáculo - de aquello que resulta injustificable.

La participación ciudadana en Inglaterra. ¿Una posibilidad tras la Localism Act 2011?

----- Reconocimiento jurídico -----

¿Está reconocido el derecho a la participación ciudadana en Inglaterra / R.U.? No
Human Rights Act 1998, Section 1: “(1) *En esta Ley, ‘los derechos del Convenio’ significa los derechos y libertades fundamentales establecidos en, a) artículos 2 a 12 y 14 del Convenio (Convenio Europeo); b) artículos 1 a 3 del Primer Protocolo; y c) artículo 1 del Décimo-tercer Protocolo, junto con los artículos 16 a 18 del Convenio*”.

De entre los mencionados, no existe referencia expresa al derecho a la participación ciudadana.

----- X -----

A la hora de analizar esta cuestión en el ámbito inglés, debemos hacer expresa referencia a los siguientes dos documentos: *Strong and Prosperous Communities - The Local Government White Paper* (2006) - en adelante, SPC - y el último *Code of Practice on Consultation* (2008) - en adelante, CPC -, documentos de carácter estrictamente consultivo y, por tanto, no exigible ante los tribunales en tanto en cuanto no formen parte, total o parcialmente, de una Ley o norma jurídica. Por ambos, valga la siguiente referencia:

*“El Código no tiene fuerza jurídica y no prevalecerá sobre ningún mandamiento de obligado cumplimiento”*²³¹ (Introducción, CPC. 2007).

Siendo así, tales textos únicamente presentan de manera formal, como señala a continuación de la cita anterior el propio CPC, las políticas seguidas por el Gobierno Central en esta materia. Sugerencias que se dirigen a todos los niveles administrativos, incluido el ámbito local, donde adquiere aún mayor sentido dada su cercanía y gestión de los aspectos más cotidianos para el ciudadano.

De su lectura se pueden extraer varias conclusiones coincidentes, no sorprenderá, con lo dicho hasta el momento:

** Profundo tecnicismo democrático – Liderazgo indiscutible de la Administración Pública –:* Tras revisar ambos textos, lo cierto es que resulta complejo determinar qué es lo que el Gobierno Central pretende. Una ligera aproximación al SPC, el primero de los textos a examen, nos puede conducir a conclusiones erróneas. Son infinitas las alusiones a las *Local Strategic Partnership* – en adelante, LSP –, como infinitas son las alusiones a su importancia y la importancia de que sean éstas las que asuman un papel decisivo en la toma de decisiones.

Sin embargo, ¿qué es una LSP? ¿Quiénes forman dichas LSP y cómo son escogidos sus miembros? ¿Cuál es su propósito? *“Las LSP son cuerpos no jurídicos, que amalgaman y agrupan al público, voluntariado, comunidad y sectores privados con el objetivo de coordinar la contribución que cada uno puede hacer para mejorar las localidades”*²³² (Punto. 5.13, SPC), contribuciones que, en cualquier caso, deben ser *“respuesta a las necesidades de los ciudadanos y comunidades locales. El proceso democrático provee una unión esencial entre la visión de los ciudadanos locales y las ambiciones y prioridades establecidas por la LSP. Por lo tanto, siendo que las Autoridades Locales no pueden ni decidir ni desarrollar una Sustainable Community Strategy por sí solas, es*

²³¹ Code of Practice on Consultations. 2007. Texto Original: “The Code does not have legal force and cannot prevail over statutory or mandatory requirements”.

²³² Strong and Prosperous Communities – The Local Government White Paper. 2006. Texto Original: “LSPs are not statutory bodies, but they bring together the public, voluntary, community and private sectors to coordinate the contribution that each can make to improving localities”.

conveniente para ello que se encarguen, en tanto que cuerpos localmente escogidos, de coordinar el trabajo de las LSP”²³³ (Punto. 5.16, SPC).

Da la sensación de que, tras una primera alusión grandilocuente sobre lo trascendente que resulta la incorporación de la comunidad afectada en los procesos de toma de decisiones, resulta que ésta tiene un perfil más ejecutor que deliberante: en primer lugar, las LSP no son sino una segunda representación de la comunidad - por debajo de la Administración Local -, y no la comunidad en sí misma, y, en segundo lugar, las LSP no ostentan, después de todo, el liderazgo del *trabajo en equipo – partnership working*, sino que recae sobre la antes mencionada Administración Local, en tanto que democráticamente electa.

Obsérvese el resultado de este planteamiento: una de las cuestiones que más se ha criticado es la lejanía de los cuerpos de decisión respecto de aquellos sobre los que recaen tales decisiones. La representatividad democrática a efectos políticos ni justifica ni legitima las acciones que aquéllos adoptan con afección sobre el conjunto. Pues bien, ésta es una problemática de naturaleza infraestructural que no se resuelve, como resulta obvio, duplicando dicho cuerpo, aun cuando su cometido no sea tanto político como social. Más al contrario, se favorece una especie de mercantilismo, práctica pseudo-política y caciquismo entre ciudadanos.

Así lo apuntaba The Guardian: *“Es importante reconocer que, mientras que muchas LSPs eran dinámicas e hicieron significantes y positivas contribuciones locales, otras muchas se habían convertido, en el mejor de los casos, en grupos de contacto social donde los veteranos y no-tan-veteranos políticos y oficiales se encuentran para compartir ideas y experiencias, y eran, en el peor de los casos, costosos grupos de debate”*²³⁴.

²³³ Strong and Prosperous Communities – The Local Government White Paper. 2006. Texto Original: “LSPs must be responsive to the needs of local citizens and communities. The democratic process provides an essential link between the views of local citizens and the ambitions and priorities set out by the LSP. So while a local authority can neither agree nor deliver a Sustainable Community Strategy on its own, it is appropriate for it as the locally elected body to be charged with co-ordinating the work of LSP partners”.

²³⁴ THE GUARDIAN. *We still need to collaborate*. Edición digital. 17.01.2011. Texto Original: “It is important to recognise that while many LSPs were dynamic and made a significantly positive local contribution, many had become, at best, social networking groups where senior or not-so-senior politicians and officials would meet to share ideas and experiences, and were, at worst, costly talking shops”.

Y habla el rotativo en pasado dada la progresiva desaparición, por inanición, de las propias LSP. Éstas tenían, entre otros cometidos, la elaboración de *Local Area Agreements* – en adelante, LAA – y *Comprehensive Area Assessments* – en adelante, CAA -, documentos donde se reflejaban las necesidades urbanas prioritarias, y que han sido derogados en favor del nuevo localismo institucional. Y a pesar de los cambios, como ya sabemos, el doble lenguaje y la distancia entre la teoría y la práctica persisten, y es que lejos de haber verdaderas voluntades, son más las dobles intenciones las que imperan. Por este motivo, y por la importancia que tuvo tan sólo cuatro años atrás, ha sido conveniente dar cuenta de la existencia de la SPC y las subsiguientes LSP, que, recordemos, aún pueden encontrarse en determinadas localidades – aclaremos que son las LAA y las CAA las que han sido derogadas, no las LSP en sí mismas, aunque sus tareas se han reducido significativamente -.

El CPC, segundo de los documentos a destacar, tiene relevancia, por su parte, por cuanto que establece las líneas maestras de los modos en los que la consulta formal debe ser llevada a cabo.

Definimos *consulta formal* como la consulta programada, proyectada y formalizada por una autoridad de gobierno con el objeto de obtener una clara y concisa información acerca de una determinada temática. Dentro del tecnicismo democrático, la consulta formal es la fórmula más popular de interacción con el ciudadano en relación a una actuación predefinida. Siendo así, las recomendaciones más destacables son:

- Debe ofrecerse al público un análisis preliminar (Punto 1, CPC).
- La consulta debe tener un periodo de duración mínima de 12 semanas, y aún más amplio, en determinadas fechas - i.e., periodos vacacionales, etc. - (Punto 2, CPC).
- El proceso de consulta debe ser claro y oportunamente dirigido al espectro de población del que se quiere obtener dicha información (Punto 3, CPC).
- La consulta no debe querer obtener información que puede deducirse de estudios o investigaciones de campo (Punto 5, CPC).

El CPC aprovecha la formalidad del acto participativo para dotarlo, al mismo tiempo, de pragmatismo favorable a los intereses de la Administración. No sólo se permite la

licencia de sugestionar al participado por medio del mencionado informe preliminar sino que tan sólo consulta a quienes estime oportuno y en relación exclusiva a aquellos ámbitos que aún le sean extraños, como si fuera cierto que la sociedad se encuentra temáticamente parcelada y la Administración es lo suficientemente capaz de determinar qué es lo que necesita saber, y, por ende, de qué puede prescindir.

** Reconocimiento ocasional de la necesidad de una suerte de comunicación informal.*

Este comentario pasa prácticamente desapercibido en el Punto 1.4. CPC, pero su impacto en este estudio es ingente.

“Será frecuentemente necesario establecer un diálogo informal con los interesados de forma previa a una consulta formal para obtener una evidencia inicial y conocer las problemáticas que habrán de elevarse a consulta formal” (Punto 1.4, CPC)²³⁵.

El PGOU **Milton Keynes**, como sabemos, data del año 2005. He aquí sus diferentes fases de tramitación:

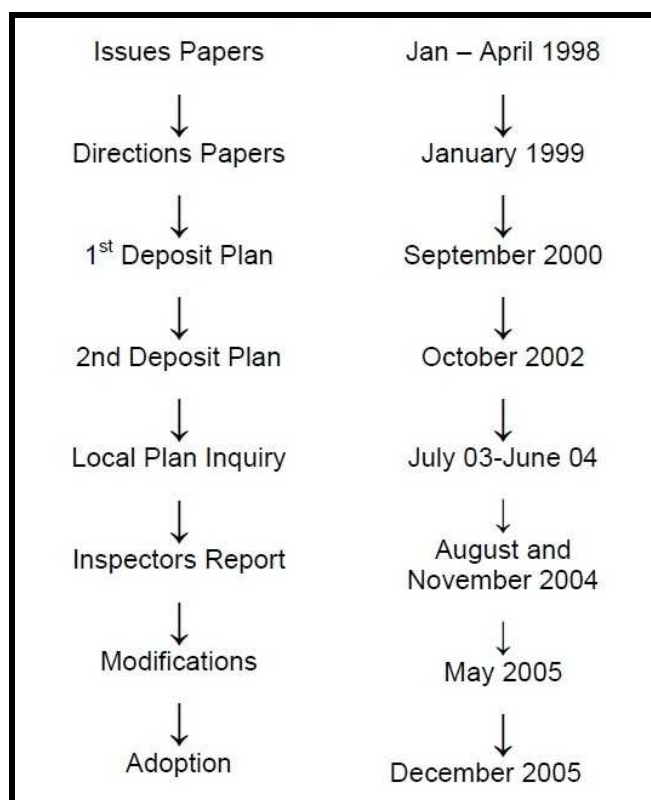


Fig. 29. Fases de tramitación del PGOU Milton Keynes

²³⁵ Code of Practice on Consultations. 2007. Texto Original: “It will often be necessary to engage in an informal dialogue with stakeholders prior to a formal consultation to obtain initial evidence and to gain an understanding of the issues that will need to be raised in the formal consultation”.

Las primeras consultas - *Issues Papers* - tuvieron lugar entre enero y abril del año 1998, cuyos resultados dieron lugar a un planteamiento de directrices estratégicas - *Directions Papers* - que guiarían el contenido del propio Plan (primera versión en septiembre del año 2000; segunda versión en octubre del año 2002), a su vez, sujeto a inspección técnica - *Local Plan Inquiry* (julio 2003 – junio 2004), dando por resultado el oportuno Informe - *Inspectors Report* (agosto y noviembre del año 2004), fases que justificaron las últimas modificaciones (mayo del año 2005) y la definitiva adopción del PGOU en diciembre del año 2005.

Por lo que se puede observar, son dos los momentos en los que la ciudadanía es consultada. En primera instancia, en una fase aún embrionaria del planeamiento, la sociedad es sondeada con la intención de debatir las problemáticas existentes en ese momento y su orden de prioridad, así como las problemáticas que se puedan deducir a futuro.

Lo cierto es, probablemente, que el verbo *debater* no es el más adecuado. No es una comunicación fluida ni un intercambio de pareceres tan intenso como para poder calificarlo de debate. En realidad, se trata de una consulta formal, tal y como la hemos descrito en su momento, con la virtud de prestarse a conocer antes de iniciar el camino, y por ende, no tan contaminada por una preconcepción institucional de la ciudad que se desea - nadie puede estar a salvo de cuantas preconcepciones personales cada cual pueda tener -.

En una segunda instancia, contando ya con un cuerpo de planeamiento, el equipo técnico somete su contenido a oportuna inspección, pudiendo hacer consultas particulares a quien o quienes estime oportuno. Se comprende, por tanto, la prolongada duración de dicha fase, en esta ocasión, cerca de once meses.

Dos oportunidades de habla, que, en realidad, pueden quedar reducidas a una sola, pues recuérdese que durante los *Issues Papers* se discuten conceptos de ciudad, pero no se determinan los parámetros finales de ésta. Aún con todo, el actual PGOU, cuyo origen se remonta al año 1998, no solo se ajusta a las tendencias de la época, sino que las supera, al menos, en intencionalidad. Ello se debe a un cambio de aproximación al hecho local por parte del Reino Unido en su conjunto, cambio enraizado a mediados de

los años 1990s. Como señala el profesor John Gaventa, los ciudadanos dejan de ser consumidores para ser participantes en el diseño e implementación de las diferentes políticas y servicios que les afectan.

Sin embargo, siendo aceptable entonces, no lo es ahora. El peso tecnócrata sigue siendo aplastante; la consulta no es suficiente y el verdadero debate se hace necesario. Tal y como venimos insistiendo, *“participación significa más que consulta, envuelve responsabilidades compartidas en la toma de decisiones durante el proceso de elaboración de políticas y localización de recursos”*,²³⁶.

Esta postura apoya nuestras impresiones, y confirma, una vez más, una presión doctrinal sobre la materia, que se enfrenta a una realidad tozuda y obstinada. La tendencia a pensar en el temor de la clase política a perder peso deliberante y ejecutivo es irremediable. En adición a lo discutido hasta el momento, señalamos ciertas expresiones, dirigidas en este sentido y extraídas del vigente Plan.

- En el capítulo segundo, *Visión y Objetivos – Vision and Aims*, se establece en el punto 2.3 que *“identificar concretos objetivos ligados a planeamiento reporta dos grandes beneficios. Éstos sirven de guía a la hora de desarrollar políticas en detalles y, en segunda instancia, actúan como líneas básicas sobre las que analizar el comportamiento de dichas políticas. El nuevo conjunto de objetivos es conforme a los objetivos del Consistorio, (...)”*,²³⁷.
- En el capítulo tercero, *Políticas Estratégicas - Strategic Policies*, se establece en el punto 3.1 que *“la estrategia del PGOU promueve los objetivos del gobierno de crear patrones de desarrollo más sostenibles”*,²³⁸.

²³⁶ GAVENTA, JOHN. *Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*. Julio, 2004. Texto Original: “(...) participation means more than consultation, but involves shared responsibilities for decision-making in the making of policies and the allocation of resources”.

²³⁷ PGOU Milton Keynes. Art. 2.3. Texto Original: “Identifying specific Local Plan Aims has two major benefits. They provide guidance for developing detailed policy and, later, they can act as a basis for assessing the performance of those policies. The new set of aims is consistent with the Council's objectives, (...)”.

²³⁸ PGOU Milton Keynes. Art. 3.1. Texto Original: “The strategy of the Local Plan promotes the Government's objective of creating a more sustainable pattern of development.”.

Un nuevo ejemplo de disputa interna, de lenguaje que delata las verdaderas motivaciones del ejecutivo, al tiempo que reconoce la necesidad de nuevas aproximaciones y nuevas compresiones urbanas. Apunta el texto en su apartado 3.13: *“El Consistorio está, también, desarrollando de forma activa una integral aproximación al “planeamiento cultural”, incorporando los aspectos social, humano, educativo y medioambiental. Esto no atañe únicamente al suministro de nuevos servicios, aunque el impacto económico de nuevos servicios de gran calado (teatros, galerías, museos, etc.) puede ser significativo. El “planeamiento cultural” también entiende que localidades y ciudades de éxito son algo más que la suma de sus edificios y tipologías de uso de suelo, sino que reflejan las formas en las que las personas pueden formar, usar e interactuar con tales servicios”*²³⁹.

En el caso de Milton Keynes procede mencionar la SEMLEP y la *Milton Keynes Local Strategic Partnership* - en adelante, MKLSP -, que a su vez, forma parte del *Milton Keynes Partnership Committee* - en adelante, MKPC -, junto con el *Milton Keynes Council* y la *Housing and Community Agency*.

Sospechábamos, debemos recordar, que las LSP no son sino lobbies que, si bien reducen la capacidad de gobierno de los representantes políticos, mayoritariamente defienden sus propios intereses, los de aquéllos que son parte de dicha institución. Habiendo sacado a escena la MKLSP, procede aproximarnos a las aportaciones de ésta respecto al existente PGOU.

Así, nos remitimos al *LSP Annual Performance Plan* del año 2008. Del mismo pueden deducirse tres conclusiones: (a) la capacidad de acción de las LSP, aun cuando pueda mostrar voluntad, es muy limitada, como se demuestra en el Anexo A; (b) un número importante de iniciativas quedan bloqueadas por desacuerdo, inactividad o burocracia del propio Consistorio; y (c) la gran mayoría de las iniciativas no tienen como misión servir de enlace entre la población y las instituciones de gobierno, sino lograr abstracciones no representativas del conjunto que justifiquen su propia existencia.

²³⁹ PGOU Milton Keynes. Art. 3.1. Texto Original: “The Council is also actively developing an integrated approach to “cultural planning”, incorporating social, human, educational and environmental issues. This is not only concerned with providing new facilities, although the economic impact of major new facilities (theatres, galleries, museums etc) can be substantial. It also recognises that successful towns and cities are more than the sum of their buildings and land uses, they reflect the ways in which people can shape, use and interact within them”.

Todo apunta a que estas instituciones son, en realidad, prolongaciones de la actividad de la autoridad local, y tampoco ha de sernos extraño. Teniendo en mente las dudas que la mera constitución de estos *partners* nos suscita, no hay motivo para darles mayor crédito. La cuestión es si su existencia está, en efecto, justificada. El hecho de que sea necesario que nuestras sociedades tengan mayor capacidad de decisión, no significa que, imperativamente, el camino escogido vía LSP sea el más adecuado.

Parece muy interesante, por ello, la oportunidad de cambio sobre el cambio que la LA 2011 supone. Ésta ofrece sabidas incógnitas, dadas las sospechas que también nosotros reconocíamos. Sin embargo, no es menos cierto que la oleada desregulatoria, en general, ofrece, en este sentido, nuevas oportunidades que podrían garantizar el diálogo permanente y, con éste, una real participación ciudadana, como tendremos oportunidad de ver en el capítulo siguiente. En realidad, no son compañeros lo que la Administración Local precisa, sino poner más énfasis en su carácter administrativo, y menos, en su carácter deliberante.

III.

ALTERNATIVAS DE CAMBIO QUE POSIBILITEN AVANZAR EN LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

Si en algún momento el Estado de Bienestar, entendido como último desarrollo de los Estado-Nación consolidados a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se reivindicó, a través de sus instituciones, como fuerza a respetar en el orden mundial existente, hoy podría decirse que, definitivamente, ha perdido la batalla, y, en su lugar, el Imperio²⁴⁰ se ha impuesto.

Vivir en el Imperio supone no contar con un centro territorial ni poder distinguible, sino comprender la plenitud del mundo en el interior de nuestras fronteras, y por ende, entender que nuestro territorio es parte de las fronteras de proyectos terceros. Así, la homogeneidad surge como instrumento para la expansión de los poderes económicos imperantes, replicando, para ello, muy concretos modelos políticos, sociales y, por supuesto, económicos. Pasamos, de este modo, de un orden territorial a un orden mundial, la globalización, que, habiendo transcurrido por diferentes fases durante su proceso de maduración y consolidación, ha mantenido siempre para con la ciudad una relación unidireccional de imposición de términos y condiciones. La ciudad capitalista se define como el *“territorio donde se asientan y concentran los soportes materiales que forman las condiciones generales de la producción, circulación, intercambio y consumo de las mercancías”*,²⁴¹.

Tales soportes materiales no son demandados por los agentes de consumo, son demandados por los agentes de producción, entendiendo, por los primeros, los habitantes urbanos, y, por los segundos, los agentes económicos circunscritos en el sector privado, sean éstos grandes o pequeños, pues en una economía jerarquizada como la actual, la dependencia piramidal es obvia. Tal demanda y tal dependencia justifican, por tanto, que tanto los agentes que se dicen “motor económico”, de naturaleza eminentemente transnacional, como aquellos que existen a la sombra de éstos, busquen y logren la homogeneización en la explotación - privada - de los recursos urbanos, y, por ende, la homogeneización del modelo de ciudad. En relación a este fenómeno, la profesora Nubis Pulido habla de *“alteraciones en el orden espacial* (derivadas de la)

²⁴⁰ AA.VV. *Empire*. Harvard University Press. Harvard. 2011.

²⁴¹ ORNELAS DELGADO, JAIME. *Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano territorial*. Papeles de Población. Vol.10. N. 41. Universidad Autónoma del Estado de México. Julio-Septiembre 2004.

internacionalización de la producción”²⁴², en tanto que expansión internacional de modelos de producción que sostienen modelos de consumo a nivel local; el urbanismo de las últimas seis décadas, no ajeno a estas voluntades, se ha entregado en cuerpo y alma a facilitar que esto sea posible.

La globalización es un hecho cierto, y de los hechos nos hemos servido en el Título II anterior, porque no es necesario condicionar con abstracciones que bien podrían acusarse de subjetivas cuando nuestra realidad es tan meridiana. Llega el momento, no obstante, de ser constructivos y de aportar nuevas ideas sobre las que reflexionar y con las que hacer del hecho urbanístico una experiencia útil y beneficiosa para el conjunto.

Para ello, nos valemos del planeamiento urbanístico. No en vano, hemos discutido y determinado la importancia de éste, a pesar de ciertas reticencias naturales que el propio concepto de visión estratégica de la ciudad suscita. Para poder superar las dificultades presentadas, exigíamos del mismo que fuera local y participativo. El resto de características que han sido objeto de mención páginas atrás dependerán, en gran parte, de la voluntad de cada comunidad. Un proceso cuanto menos ideológico que se antoja francamente complicado dada la inmensidad del hecho colectivo y lo excepcional de la renuncia del propio interés.

Ello no obsta para determinar que éste, un planeamiento local y participativo, es el camino correcto dado que es el único lo suficientemente cercano como para ser cierto. No faltan voces que discuten su procedencia hoy, cuando los conceptos de *residencia* y *ciudadanía* son, en la práctica, cada vez más dispersos e inconclusos, al tiempo que la pertenencia a una u otra comunidad pasa a ser, de facto, una cuestión accidental, y teóricamente, un asunto de pura burocracia transfronteriza²⁴³. Y todo ello es cierto, pero la verdadera cuestión aquí es determinar cuánto es aplicable al hecho urbanístico.

No puede discutirse que el término cercanía se ha desvirtuado de forma absoluta. Lo que antes era una cuestión netamente geográfica, hoy puede no serlo, y aquellos que

²⁴² PULIDO, NUBIS. *El espacio urbano latinoamericano y la globalización. Emergencia de ciudades “intermedias y nuevos cambios en Venezuela*. en AA.VV. *América Latina: cidade, campo e turismo*. CLACSO, San Pablo. Diciembre, 2006.

²⁴³ A ello han dedicado su carrera, con especial ahínco desde el campo de la filosofía, autores de gran prestigio y relevancia para el devenir intelectual de conceptos político-jurídicos como el Estado-Nación, el Derecho Internacional o los Derechos Humanos. En lo que a la ciudadanía se refiere, destacan autores tales como Immanuel Kant, John Rawls o Jürgen Habermas.

vivimos fuera de nuestros lugares de origen lo sabemos bien. Sin embargo, se da la circunstancia de que es éste, el hecho urbanístico, una materia en la que las experiencias en primera persona son irremplazables y necesarias; la participación es la consecuencia de un hecho vivido, pues sólo así tiene sentido.

“La definición de políticas (urbanas) está asociada a los actores que intervienen en las mismas, y en la medida en que pueden llegar a incidir o incorporarse a otras dimensiones. (...) Los actores se definen por su relación con el territorio, un lugar particular de la ciudad, y las relaciones entre los que viven allí. Las personas permanecen o se alejan, sienten satisfacción o placer en determinadas actividades según la semejanza o la diferencia que éstas tienen en el estilo de las actividades que se realizan regularmente”²⁴⁴.

Es evidente que existe una relación recíproca y vinculante entre la ciudadanía y la ciudad que se diseña y desarrolla, y es la cercanía física de quien experimenta el hecho urbanístico, elemento fundamental para una correcta aproximación al mismo. Que dichos individuos permanezcan más o menos tiempo en determinados emplazamientos es algo irrelevante ahora, aunque es nuestro deseo, y así lo hemos hecho saber desde un principio, que las comunidades urbanas sean lo más estable posible en orden a facilitar la mayor continuidad posible.

Desde este punto de vista, poco importa lo que dichos fenómenos de globalización puedan decir o cuánto puedan condicionar conceptos clásicos como los referidos. Las comunidades pueden ser igualmente dinámicas en su composición y desarrollo, pese a la alta rotación. Baste, de hecho, el desarrollo del individuo para formar parte de aquélla, y así, el derecho y deber de participar en su devenir más inmediato.

4. El planeamiento debe ser materialmente local.

La terminología empleada no es casual, tiene una intencionalidad. Los calificativos *material* y *local* nos devuelven al tratamiento de, al menos, dos asuntos de especial importancia, (a) la cuestión competencial y (b) la cuestión del localismo en el diseño y desarrollo del planeamiento general y el subsiguiente planeamiento de desarrollo.

²⁴⁴ HILDA SPINELLI, GRACIELA. *La descentralización y la participación ciudadana en la gestión local*. Universidad Nacional del Comahue Neuquén. Argentina. Sin fecha.

Por experiencia conocemos la complejidad de esta temática, atrás analizada, entre otros, desde el ámbito jurisprudencial tanto en España como en el Reino Unido. Ambas coinciden en la misma resolución: es una cuestión de oportunidad institucional.

En este sentido, es menester volver a traer a colación el contenido de la Carta Europea de Ordenación del Territorio²⁴⁵, documento de marcada identidad comunitaria²⁴⁶ que en ningún momento impide su análisis y extrapolación al ámbito supramunicipal, como es nuestro caso.

Entre sus objetivos más inmediatos está el de ofrecer al ser humano un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad, individual y colectiva, en un entorno organizado a escala humana - Leopold Kohr -. Con ello en mente, conviene que discutamos la capacidad de actuación local, entendiendo por actuación, la decisión y materialización de los proyectos propios, así como la posibilidad de una distinción territorial-administrativa que favorezca la promoción de dicha actuación local por parte de los gobiernos municipales. Conviene saber, sin embargo, qué hemos de entender por local ahora que nos dirigimos al cambio: ¿el municipio como un único conjunto o el conjunto de subcomunidades que conforman el mismo?

Cada entorno urbano puede responder de una manera muy distinta a esta pregunta, en base, principalmente, a su volumen y población, pues, recordemos, el objetivo último es alcanzar la proporción y escala adecuadas, propósito que puede lograrse bajo la consideración del municipio como un único núcleo o como una agrupación de subnúcleos. Por interés del texto, nos centramos, más adelante, en el desarrollo de la segunda de las opciones: de ser ciertos los cálculos conocidos, unas 3.562.000.000 personas²⁴⁷, es decir, un 53% de la población mundial²⁴⁸, hoy, es urbana en futura

²⁴⁵ La redacción de las subsiguientes explicaciones en torno a la cuestión competencial y, más adelante, respecto de las instituciones locales de naturaleza supramunicipal tiene una radical inspiración en la distribución que a estos efectos se realiza en España y otros países de su entorno (en relación a la distinción entre Ordenación del Territorio y Urbanismo). Sin embargo, estas reflexiones pueden extrapolarse a otras tradiciones jurídico-administrativas como la inglesa, por ser que el núcleo de crítica no es otro que lo artificioso de la cuestión competencial y la imposibilidad última del municipio de decidir sobre gran parte de las cuestiones que directamente le afectan.

²⁴⁶ UNIÓN EUROPEA. Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983. *“La Ordenación del Territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional y trata así de crear un sentimiento de identidad común, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur”*.

²⁴⁷ Datos proporcionados por el Banco Mundial, en el año 2012.

²⁴⁸ Datos proporcionados por el Banco Mundial, en el año 2012.

tendencia alcista sobre las ciudades existentes, obligadas a crecer para acoger lo que podríamos denominar, una migración constante²⁴⁹.

Los municipios (como un único conjunto o como conjunto de subcomunidades) son los únicos que atienden al calificativo de local, y, por ende, son éstos los que deben liderar la coordinación del desarrollo de sus localidades. Un razonamiento muy simple que, sin embargo, esconde una realidad mucho más complicada. En atención al actual estado de las cosas, liderazgo no siempre significa decisión y rara vez sobrepasa la co-participación. La negociación interadministrativa ocupa su lugar y evidencia el juego político del gasto público, sea éste por motivos estrictamente económicos, sea por motivos de fiscalización presupuestaria.

La primera de estas referencias no merece mayor mención; en alusión a la segunda, notable por el contenido administrativo que encierra, ha de saberse que dotar de poder real a las corporaciones locales no contraviene, de ningún modo, la capacidad de fiscalización de instituciones jerárquicamente superiores, sino que tiende a complementarla. El problema radica, como sabemos, en la interesada gestión que éstas hacen de principios, sectoriales o no, que alimentan la Ordenación del Territorio, cuya importancia no se pone en entredicho: el hecho de que un Ayuntamiento decida dónde y cómo implantar un centro escolar no significa que la conveniencia de su estructura y funcionamiento no pueda ser velado por quien proceda. Se trata de elementos distintos que, por razones que trascienden al hábitat urbano, pero que, sin embargo, tienen afección sobre el mismo, tienden a confundirse.

La cuestión clave aquí es el planeamiento urbanístico, cada vez más obtuso, al servicio de exigencias terceras. El planeamiento es el instrumento por el que un municipio se moldea y da forma, se gobierna. Limitar esta circunstancia es tanto como impedir que una localidad sea dueña de sí misma, lo que resulta inaceptable.

A la hora de intentar dar con una definición de lo que el planeamiento representa, podemos encontrar en la dialéctica jurídica multiplicidad de aproximaciones al término, unas más técnicas y otras, si se permite la expresión, más espirituales. Consecuentemente, la delimitación de las funciones que han de atribuirse al mismo

²⁴⁹ Referencias a las expectativas de población urbana en el futuro pueden encontrarse en página 12 anterior.

también difiere de forma muy significativa según qué definición se prefiera. Destaca para nosotros, por su conveniencia, el artículo de la profesora Tuna Tasan-Kok, *Changing Interpretations of Flexibility in Planning Literature: From Opportunism to Creativity?* (2008).

El motivo por el que lo referimos se deduce de su propio título y las subsiguientes cuestiones a las que éste da pie; ¿qué debemos entender por flexibilidad en materia de planeamiento? ¿Puede ello conducir a un relajamiento en las directrices del Planeamiento General y un mayor contenido y detalle en el Planeamiento de Ordenación Pormenorizada?

El texto nos ofrece, en primera instancia, una aproximación conceptual que deriva en un breve recorrido bastante aséptico de lo que ha supuesto el planeamiento en las últimas décadas, lo que ha llevado, en opinión de la autora, a una modificación no sólo en las funciones que le son atribuibles, sino también, en la posición de los órganos de gobierno municipales que han pasado de ser gestores de los asuntos de interés general a actuar en calidad de empresa pública, y, finalmente, figurar como meros fiscalizadores carentes de cualquier iniciativa, delegada al sector privado. Un recordatorio, un tanto compacto, de lo que también nosotros hemos explicado.

En segundo lugar, y he aquí cuanto importa ahora, la profesora Tasan-Kok discierne en torno al concepto flexibilidad y las dudas que ello suscita. Ella misma se muestra escéptica en sus conclusiones al ensayo. El motivo que no anima una mejor opinión es el vacío regulatorio que, según afirma, una situación de esta naturaleza lleva parejo. El miedo, una vez más, a que un escenario propicio al cambio y enmienda - cuando la situación lo sugiera - pueda dar lugar a situaciones de injusticia en los que se socaven los intereses generales de la población afectada.

Sin embargo, tales miedos son, de nuevo, una crítica anticipada a la mala fe de quien ostenta una posición de poder en el seno de un municipio y no hacia el propio sistema en sí, que, por otra parte, no está a falta de severas reformas. Pero tales reformas, reiteramos, han de caminar en la senda de la flexibilidad, entendida desde el prisma del diseño, primero, y de su ejecución, después, y no únicamente desde este segundo, como parece desprenderse de la *guided flexibility* propuesta con el fin de proveer “los

instrumentos correctos y acercar la conexión entre los intereses privados y los recursos del sector público”²⁵⁰.

En el contexto del citado ensayo, traducimos el término *guided flexibility* por *flexibilidad dirigida* y no *flexibilidad guiada*, para remarcar el ánimo de protagonismo cuya recuperación demanda para la administración pública, que en ningún caso compartimos. De haberlo traducido de forma literal, podría entenderse que el liderazgo recae sobre la población urbana viéndose ésta conducida por aquélla, lo que sería un error que imposibilitaría la comprensión del argumento que resumíamos antes y que aclara, si se quiere, en sucesivos trabajos como *Flexibility in planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands* (2010): se teme la afección que tal flexibilidad pueda tener en la necesaria atracción del sector privado en el desarrollo urbanístico, derivada de la inseguridad que la desregulación conlleva, así como la afección que ésta pueda tener para con los intereses generales que podrían verse eventualmente desprotegidos.

*“El debate de la flexibilidad en el planeamiento generalmente se concentra en las consecuencias de las dinámicas socio-económicas en la práctica del planeamiento, y tiende a abrazar la flexibilidad como la solución para lo impredecible de estas dinámicas. La flexibilidad es defendida como la manera de lograr un sistema no-lineal y multi-dimensional de toma de decisiones. Sin embargo, en nuestra opinión los hallazgos (del citado ensayo) subrayan la importancia de lo contrario: la influencia de la práctica del planeamiento en las dinámicas económicas que son el centro del resultado de los procesos de planeamiento”*²⁵¹. En nuestro caso, por el contrario, el centro del resultado de los procesos de planeamiento recae sobre el hecho social, además del económico, y esto hace que más allá de la *flexibilidad dirigida*, sólo podamos valernos de la *flexibilidad guiada o regulada*, a la que hacemos mención más adelante.

²⁵⁰ TASAN-TOK, TUNA. *Changing Interpretations of Flexibility in Planning Literature: From Opportunism to Creativity?* International Planning Studies. Vol. 13. N. 3, August, 2008.

²⁵¹ AA.VV. *Flexibility in planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands*. European Planning Studies. Vol. 18. N. 7. Julio, 2010. Texto Original: “The debate on flexibility in the planning profession often focuses on the consequences of socio-economic dynamics in planning practice, and tends to embrace flexibility as the solution for the unpredictability of these dynamics. Flexibility is advocated as the way of achieving a non-linear and multi-layered decision-making system. However, in our opinion the findings underline the relevancy of the inverse: the influence of planning practice on economic dynamics that are central in the outcome of planning processes”.

La flexibilidad en el diseño, gestión y ejecución del planeamiento no conlleva, necesariamente, la falta de control en las decisiones que al respecto se adoptan o en la ulterior materialización de las mismas. La flexibilidad en el planeamiento tiene por intención responder a una suerte de justicia social y facilitar la participación ciudadana en los asuntos que le son de directo interés. Para ello, como decíamos, resulta obligado solicitar la relajación de las directrices del Planeamiento General en favor de una mayor capacidad de acción en el Planeamiento de Ordenación Pormenorizada, acercando, de este modo, los centros de debate y decisión a donde corresponde. ¿Puede llevarse esto a cabo?

En realidad, al menos en el caso español y con la jerarquía de planeamiento en mente, no supondría mayor novedad en las existentes previsiones jurídico-normativas; se trataría, más bien, de una novación práctica con sendas dificultades desde el prisma de la gestión material de los asuntos en lidia. Véase que la mención de estas dificultades tiene lugar en el contexto actual; de darse las modificaciones necesarias en el ámbito competencial, no habría lugar a una puntualización como ésta.

Ratio est legis anima, et mutata legis ratione, mutatur ex lege

La hermenéutica jurídica es, sin duda, parte interesada en el devenir de estas cuestiones, pues siendo cierto que las normas constituyen la representación formal de las voluntades y acuerdos sociales, no es menos cierto que los cambios normativos tienen lugar, de facto, con motivo de la formalización de las prácticas ordinarias que ven, así, legitimada su visión del conjunto jurídico de aplicación, lo que únicamente se encontraba amparado por mor de la *interpretatio legis*.

Hoy no es muy distinta la posición en la que nos encontramos. El contexto socio-económico actual es tremendamente excepcional, tanto por sus consecuencias inmediatas como por las secuelas que habrán de derivarse de la necesidad de reestructuración del sistema capitalista en curso. Dicho contexto previsible no fue, sin embargo, previsto por el legislativo, ni en España ni en el Reino Unido, y es así que la legislación de directo interés encuentra en la literalidad de sus palabras una negación al espíritu con el que el legislador tuvo a bien concebirla, así como una negación, por extensión, de las nuevas formas en las que la sociedad entiende los términos

democráticos que la rigen, y más en concreto, en mención al presente, los términos democráticos con los que ha de entenderse el planeamiento urbanístico en tanto que estructuralmente flexible.

Hablar de la *ratio legis* supone, por tanto, un imperativo en la seria consideración de los cambios que se proponen para la correcta y efectiva materialización del derecho a la ciudad, y es que la aclaración y comprensión de esta singular cuestión determina la viabilidad de aquél.

El método de interpretación jurídica *ratio legis* puede definirse como la búsqueda de la razón de ser de la propia norma, la justificación de su propia existencia tanto en el momento de su concepción como en el momento de su aplicación, es decir, de una forma contextualizada, actualizada al momento que la gobierna. Meyer-Hyoz decía que *“la realidad ha de tenerse en oportuna consideración, las actuales circunstancias en las que la norma está enraizada y que pretende regular, aquéllas del mundo físico-material y aquéllas del mundo intelectual-espiritual: economía y ciencia, naturaleza y tecnología, costumbres y tradiciones, y, sobre todo, los valores y visión de la sociedad. (...) La interpretación tiene que ser, también, realista en tanto que logra una fácil realización (practicalidad) de la ley”*²⁵².

El realismo al que se refiere Meyer-Hyoz admite una doble lectura en torno a la cuestión interpretativa, claro está. La practicalidad conviene de igual manera a quienes buscan acomodar nuevas voluntades a preexistentes textos jurídico-normativos, y, a quienes pretenden condicionar aquéllas admitiendo su procedencia en tanto en cuanto se ajusten al contenido de éstos. Ambas posiciones consideran la realidad, como sugiere el catedrático alemán, pero la utilizan como elemento de legitimación de las propias acciones, los primeros, y, omisiones, los segundos.

Desde la perspectiva de la *ratio legis*, el realismo alude a lo que en algún otro momento hemos referido como pragmatismo, dada la necesidad realizable del hecho reivindicado

²⁵² MEYER-HYOZ en MATHIS, KLAUS. *Efficiency, Sustainability and Justice for Future Generations*. Ed. Springer. 2013. Texto Original: *“Consideration must be given to the realia, to the actual circumstances in which the statute is rooted and which it is intended to regulate, those of the material-physical and those of the intellectual-spiritual worlds: economy and science, nature and technology, customs and traditions, and above all society’s views and values. (...) The interpretation must also be realistic in the sense that it (...) strives for easy realizability (practicability) of the law”*.

- y lo irracional de lo contrario -, el encuentro de posiciones comunes entre los supuestos referidos con anterioridad, el consenso entre el intérprete y el destinatario. Josef Esser aclara la cuestión como sigue:

“El intérprete tiene que hallar el Derecho con la ayuda de modelos de orden, que no son comprensibles como mandatos, sino como encargos de actualización de un fin normativo, sobre todo de un fin normativo que puede estar previamente vinculado a, e incluido en, un sinnúmero de otras referencias regulativas actuales. Con este significado, el objeto propio de los esfuerzos interpretativos lo constituye una ratio legis, que quien aplica el Derecho no sólo “comprende mejor” que el legislador histórico, sino que además sólo ésta hace racional y comprensible por completo el contenido histórico de la norma. Por consiguiente, en este hacer comprensible y hacer comprender, entendidos como justificación del contenido normativo, existe un recurso tanto a la racionalidad ahistórica del texto como también al consenso sobre la racionalidad entre las ideas valorativas de quien aplica el Derecho y las de los destinatarios del Derecho”²⁵³.

La interpretación normativa así comprendida y las menciones al fin de la norma conducen una concepción teleológica del hecho jurídico, de común aplicación en la valoración de hechos consumados, pero no tan habitual en la valoración de la capacidad extensiva de la literalidad de una norma o conjunto de normas en concreto, es decir, supuesto un contexto determinado, qué nuevas perspectivas son aceptables bajo el imperio finalista del ordenamiento de aplicación, ahistórico por definición. Las expectativas que la población afectada por una norma deposita sobre la misma, y su consiguiente satisfacción, son las que dotan de significación, relevancia, y, en última instancia, validez, a la propia norma. Reivindicar, por el contrario, la fuerza descontextualizada de la tradicional y presente *aplicación del Derecho*, no sólo es una imposición, sino la negación de la propia aplicación del derecho, por la inexistencia de éste, el Derecho real (también referido en la página siguiente).

Ésta es la cuestión que nos informa en adelante. El planeamiento urbanístico tiene como misión no declarada la disposición y organización urbanas para garantizar, en suma, nociones de desarrollo personal y colectivo que faciliten el ejercicio del derecho a la

²⁵³ ESSER, JOSEF. *La interpretación*. Anuario de Filosofía del Derecho. Tomo III. Salamanca, 1986.

ciudad de todo habitante urbano. Esta última es, por supuesto, una adición moderna a la clásica noción del término en cuestión que obvia cualquier finalidad más allá del interés general que, como hemos apuntado, no sólo es difícil de determinar, sino imposible, pues, decíamos, no podemos hablar de un único interés cuando son varios y dispares los que la Administración Pública tiene la obligación de atender, y es así que los referíamos como intereses colectivos.

*“Es en la ciudad, la ciudad en tanto que teatro, donde las actividades más voluntarias del hombre pueden convertirse, a través de personalidades de conflicto y cooperación, eventos, grupos, en culminaciones más significativas”*²⁵⁴.

En respeto a tales intereses colectivos, origen de todo proceso hermenéutico de actualización jurídica, las presentes estructuras de planeamiento necesitan una refundación de los instrumentos de los que se sirven, afirmación que encuentra justificación en los dos primeros Títulos, y que obliga la consideración de una reinterpretación de las normas que las soportan, una discusión sobre su elasticidad máxima, acerca de lo cual podemos concluir, de forma anticipada, que el límite de la interpretación normativa se manifiesta en el mismo instante en que ésta pierde, precisamente, su *deber ser* en relación al *ser* de la realidad que regula.

*“Sólo donde la norma y la situación concreta de la vida, “deber ser” y “ser”, uno y otro sean puestos en correspondencia, se origina derecho real. O, dicho brevemente: derecho es la correspondencia de “deber ser” y “ser”*²⁵⁵. La situación concreta que aquí nos ocupa y a cuyo *ser* debemos hacer alusión es la realización social del hábitat urbano, el derecho a la ciudad.

Discutimos, en consecuencia, la evidente inconsistencia entre la norma y la realidad, la inexistencia de un Derecho real, y la posibilidad de adaptar su contenido en base a una interpretación extensiva de la misma en busca de dicha correspondencia. El límite interpretativo debe ubicarse en el momento en que la norma o el conjunto de normas se encuentran a todas luces distanciados de la voluntad que identifica las prácticas

²⁵⁴ MUMFORD, LEWIS. *What is the city?* Architectural Record. 1937. Texto Original: “It is in the city, the city as a theater, that man’s more purposive activities and focused work out, through conflicting and cooperating personalities, events, groups, into more significant culminations”.

²⁵⁵ KAUFMANN, ARTHUR. *Analogía y naturaleza de la cosa. Hacia una teoría de la comprensión jurídica*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1976.

normativas, o, dicho de otro modo, en el momento en que no se puedan reconocer a aquellos en los supuestos de hecho sobre los que son de aplicación. El límite interpretativo se encuentra en su propio ánimo teleológico, o, en palabras del citado Josef Esser, los horizontes de las expectativas que alimentan el fin o propósito de la norma. Ciertamente, las dictaduras jurídico-políticas, por un lado, y las ideológicas, por otro, son igualmente irracionales, insostenibles, irrealizables. Éste es el horizonte al que las expectativas sociales aspiran y en el que, en cualquier caso, encuentran su fin, pues el pensamiento jurídico, ni tan siquiera el más abierto, disfruta de tanto recorrido inmediato como sea inmediatamente materializable.

Y esto aplica por igual tanto a hechos singulares y aislados como a instrumentos de naturaleza jurídica fruto del desarrollo de otras normas jerárquicamente superiores, en clara referencia a los planes urbanísticos en su relación con las leyes que les son de aplicación. No hay mayor diferencia, por definición, aunque no deja de ser cierto que ninguno de los autores referidos con anterioridad ha previsto tal supuesto, limitándose a los primeros sugeridos en el presente párrafo. La razón pasa por comprender que, llegados a este punto, resulta mucho más común modificar la norma acorde a los nuevos consensos sociales que redirigir el contenido de la existente para satisfacción de éstos. Pero nuestro caso es particularmente distinto, como hemos podido explicar antes.

La interpretación ratio legis en los ordenamientos jurídicos español e inglés.

El Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889 - en adelante, CC - refiere en su artículo 3.1 que *“las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”*. Una batería de posibilidades, literal, contextual, histórico y sociológico, que no se exponen en el citado precepto de forma jerárquicamente ordinal. No existen, como señalaba Friedrich Carl von Savigny, preferencias en los modelos interpretativos. No puede, se escapa a toda lógica. La voluntad de un orden prelativo para los elementos de interpretación no encuentra respuesta a los interrogantes capitales que se derivan de cualquiera de las dos posibles alternativas que ofrece: (a) en caso de presentarse como un orden de conveniencia, ¿cuáles son los parámetros objetivos para determinar el éxito o fracaso, resultado de la

aplicación del método interpretativo que corresponda?; (b) en caso de presentarse como un proceso hermenéutico, ¿cómo resolvemos la contradicción a la que está abocada la aplicación conjunta de estos métodos interpretativos, máxime cuando resulta tan evidente el grado con el que el primer resultado va a condicionar el resultado de los posteriores?

Continuando con disquisiciones tales, por tanto, es el aspecto o método teleológico el que se impone. Apréciase cómo el citado artículo refiere de forma expresa que el intérprete ha de atender *fundamentalmente al espíritu y finalidad* de la norma en discusión. El resto de elementos, y he aquí la respuesta a la multiplicidad de posibilidades de método, complementan y respaldan, confirman, la validez de las aspiraciones, en definitiva, el fin de la norma. En cierto modo, esto mismo puede deducirse también del Preámbulo del Decreto Legislativo de 31 de mayo de 1974, aprobado en desarrollo de la Ley de Bases de 17 de marzo de 1973, en virtud del cual el artículo 3.1. CC fue incorporado al centenario texto.

“Gran parte del capítulo consagrado a la aplicación de las normas jurídicas puede considerarse como de nueva planta. En punto a la pertinencia o no de que los códigos contengan normas predeterminativas de los criterios a utilizar en la interpretación no hay actitud sólidamente consolidada. La tesis negativa tiene en cuenta las ventajas de una mayor libertad por parte del intérprete y remite el problema de los criterios utilizables al cambio de la doctrina. La tesis afirmativa pondera los beneficios de cierta uniformidad en el modo de proceder. Por ésta ha sido preciso inclinarse dado el mandato de la Ley de Bases que se ha convertido en norma articulada tal y como en ella aparece, es decir, sin mayores especificaciones, por temor a que los criterios perdieran el carácter esencial y flexible con que vienen enunciados, pues en ningún caso es recomendable una fórmula hermenéutica cerrada y rígida. La ponderación de la realidad social correspondiente al tiempo de aplicación de las normas introduce un factor con cuyo empleo, ciertamente muy delicado, es posible en alguna medida acomodar los preceptos jurídicos a circunstancias surgidas con posterioridad a la formulación de aquellos”.

Por su parte, el sistema de interpretación normativa inglés, formalmente regulado a través de la *Interpretation Act 1978* - en adelante, IA 1978 -, ha tendido y tiende, en

cierta medida, a la interpretación literal de los textos jurídicos. No es esto, sin embargo, lo que oficialmente se recomienda. La tradición literalista inglesa se vio abiertamente discutida por mor de la *Law Commission and The Scottish Law Commission Report 1969. The Interpretation of the Statutes*. Dicho documento refiere en su párrafo 11, en palabras de Lord Somerwell y en relación al caso *Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover*,

*“La llave que abre cualquier ley es la razón y el espíritu de la ley - es el “animus imponentis”-, la intención del legislador, expresada en la propia ley considerada en conjunto. Por ello, para alcanzar el verdadero significado de una frase concreta en una ley, esta frase concreta no puede verse separada de su contexto en la ley: (...)”*²⁵⁶.

La IA 1978 muestra un muy particular articulado, casuístico, si se permite, limitado a la clarificación de ciertos aspectos que han causado disputa y desacuerdo en el ámbito judicial, obviando ninguna referencia que pueda semejarse al artículo 3.1 CC. Y esto es así, a bien seguro, por el tiempo en que fue objeto de aprobación, dado el acuerdo, tácito o no, que existía en torno a la improcedencia de una relación de métodos interpretativos que en ningún caso habría de mostrarse jerárquica, sino conjunta, con la clara prevalencia de la *ratio legis*, o como refieren los anglosajones, de la *purposive approach*. Ésta puede entenderse como la consideración abierta de la norma con el objeto de acoger imprevistas lecturas de la misma en riguroso respeto a su fin último que habrá de buscarse, entre otros, en las discusiones parlamentarias de las que fue fruto. Esta singular aproximación tuvo su origen en el caso *Pepper v. Hart* en el año 1992, y ha despertado desde entonces, en conjunción con los antedichos documentos normativos, un movimiento de presión sobre la magistratura que cada vez falla más en base a la intencionalidad de los textos legales que en base a su estricta literalidad.

Contamos, por tanto, tanto en España como en Inglaterra, con (a) una predisposición doctrinal clara y (b) una práctica magistral en ningún caso convencida de la consideración extensiva de las normas con la intención de poder abordar situaciones no previstas o la redirección de una normativa que, supuesto un cambio de contexto, no

²⁵⁶ Law Commission and The Scottish Law Commission Report 1969. The Interpretation of the Statutes, Art. 11. Texto Original: “The key to the opening of every law is the reason and spirit of the law - it is the “animus imponentis”, the intention of the law-maker, expressed in the law itself taken as a whole. Hence, to arrive at the true meaning of any particular phrase in a statute, that particular phrase is not to be viewed, detached from its context in the statute: (...)”.

atiende a su principio primario o espíritu. Conviene que aclaremos la respuesta que lanzábamos antes con motivo de la siguiente cuestión: todos los autores y citas jurisprudenciales que se han referido hasta ahora hacen directa alusión a la *ratio legis* como vía para la resolución de un conflicto dado; ahora bien, ¿cabría la misma para justificar la redacción y desarrollo de un instrumento normativo? Aún es más, ¿cabría la misma como vía de corrección normativa - redirección - por medio de la redacción y desarrollo de un instrumento normativo respecto de instituciones jerárquicamente superiores? En ningún caso se anima la vulneración de las leyes y normas en vigor, sino la redirección del contenido de los instrumentos, en este caso urbanísticos, que se derivan de aquéllas en busca del cumplimiento finalista de las mismas, dando acomodo al derecho a la ciudad.

Con ánimo justificativo, incorporamos, por compartida, la opinión de la profesora María Rosario Alonso Ibáñez cuando dice que *“la reconsideración de nuestros viejos modos de intervenir en la ciudad está en la base de las exposiciones de motivos de las leyes urbanísticas que hemos producido en la última década, pero resulta paradójico que las reglas e instrumentos que la ordenación urbanística predispone apenas han cambiado, y difícilmente posibilitan el desarrollo de políticas de nuevo cuño. En realidad, la legislación urbanística vigente apenas hace perceptible que el urbanismo esté inmerso en una profunda crisis, y ha terminado haciendo del planeamiento un instrumento cada vez más complejo, en sus contenidos, en su tramitación, y en su gestión, alejado de los desafíos de las nuevas políticas que las ciudades necesitan. Es una legislación que permanece anclada en la reglamentación para la transformación urbanística del suelo, esto es, para facilitar eso que se ha dado en llamar el proceso urbanístico y edificatorio, donde quedaría condensado el entero Derecho urbanístico”*²⁵⁷.

Motivos no restan, por tanto, para poder hablar de una interpretación teleológica, finalista, del Derecho Urbanístico. La profesora Alonso Ibáñez habla del continuo desatino y contradicción constante a la que el articulado de nuestras normas urbanísticas somete el verbo de las Exposiciones de Motivos, lo que ha quedado vivamente demostrado en los Capítulos anteriores, aún más notorio en el contexto socio-económico actual, ergo, la rotundidad con la que mostrábamos nuestra posición

²⁵⁷ ALONSO IBÁÑEZ, MARÍA ROSARIO. *De la Política Urbanística a la Política Urbana: los retos actuales del Derecho Urbanístico*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N. 277. Noviembre 2012.

afirmativa anterior. Véanse, a continuación, referencias a la Exposición de Motivos de LS Euskadi y al documento de referencia interpretativa de la LA2011 - *A plain English guide to the Localism Bill*:-

Exposición de Motivos de la LS Euskadi:

“III. Los objetivos que esta ley se propone alcanzar, además de los ya comentados, son esquemáticamente los siguientes:

1. Recuperación de la iniciativa pública en las actividades urbanísticas, especialmente a través de la iniciativa municipal. El urbanismo se configura como una función pública municipal al servicio del interés general, y no como la “forma de adquisición privada de las plusvalías urbanísticas”. Para ello, se refuerzan los instrumentos en manos de las administraciones públicas para el control de la ordenación y de la ejecución urbanística por parte de la iniciativa privada, sobre todo a través de programas de actuación urbanizadora y programas de edificación previstos en la ley.

2. Interdicción de las prácticas especulativas de carácter inmobiliario a través de las siguientes disposiciones: (a) Flexibilidad en la gestión de la ordenación urbanística. Se separan definitivamente los conceptos de ordenación estructural y ordenación pormenorizada, con independencia del documento en que se encuentren, a los efectos de optimizar la gestión de dichos documentos de planificación urbanística. Por otra parte, se amplía la competencia de los ayuntamientos, evitando en muchos casos reenvíos a las diputaciones forales y el alargamiento de los plazos en la tramitación de documentos”.

“V. Regula el Título II la clasificación, la calificación y el régimen del suelo en el marco legal existente, con el fin de otorgar seguridad jurídica a la situación que ha generado la actual legislación básica del Estado, que, desde el título competencial de la garantía igualitaria del estatuto de la propiedad urbana, ha impuesto sobre la competencia urbanística exclusiva de las comunidades autónomas una clasificación del suelo en tres categorías: urbano, urbanizable y no urbanizable. (...) Obviamente, ya no será la clasificación por sí sola, sino la calificación y la programación del suelo, mediante su sometimiento a actuaciones integradas o aisladas, el principal instrumento que determinará la secuencia de transformación urbanística del mismo”.

“VI. El Título III se hace eco de la necesidad de dotar al planeamiento general de mecanismos tales como la diferenciación entre la ordenación estructural y la pormenorizada, la agilización de los trámites de aprobación de los instrumentos urbanísticos y la simplificación de la documentación precisa, todo ello con el fin de que las determinaciones y tramitaciones urbanísticas no sean obstáculo a las necesidades sociales que esta ley pretende atender. (...) Este título extiende muy significativamente la autonomía municipal en la gestión de los planes e instrumentos de ordenación urbanística. En este sentido, conviene resaltar, además de la versatilidad que otorga la separación de las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada, el otorgamiento a los ayuntamientos, bajo los controles supramunicipales lógicos, de la competencia de aprobación definitiva de la ordenación urbanística estructural y, en mayor medida, de la pormenorizada”.

A plain English guide to the Localism Bill:

“Nuevas libertades y flexibilidad para el gobierno local. El gobierno local juega un papel crucial en la vida de la nación. Es directamente responsable de importantes servicios públicos, desde el alumbrado público a la atención social, librerías y centros deportivos. Garantiza que otros servicios funcionen en conjunto y de manera efectiva en beneficio de la comunidad. Y con los representantes elegidos por y responsable para con la ciudadanía local, el gobierno local provee liderazgo democrático”²⁵⁸.

“Reforma para hacer el sistema de planeamiento más claro, más democrático y más efectivo. (...) Hay, sin embargo, importantes fallos en el sistema de planeamiento actual. El planeamiento no ofrece a los miembros del público suficiente influencia sobre las decisiones que marcan una gran diferencia en sus vidas. Demasiado a menudo, el poder se ejerce por personas que no se encuentran directamente afectadas por las decisiones que están adoptando. Esto significa, de forma comprensible, que la

²⁵⁸ A plain english guide to the Localism Hill, Junio 2011. Texto Original: “New freedoms and flexibility for local government. Local government plays a crucial role in the life of the nation. It is directly responsible for important public services, from street lighting, to social care, to libraries and leisure centres. It makes sure that other services work together effectively for the good of the community. And with councillors elected by and accountable to local people, local government provides democratic leadership”.

*gente siente, frecuentemente, resentimiento hacia lo que ven como decisiones y planes que les son impuestos. El resultado es un sistema de confrontación y pugna (...)*²⁵⁹.

Tras la lectura de los referidos párrafos, no podemos sino advertir la significación de las palabras tras la literalidad de los subsiguientes articulados. Ambos textos señalan la administración local como el elemento institucional de referencia en lo que a desarrollo urbano se refiere, en conjunción con la participación de los terceros ciudadanos afectados por las decisiones que tienen a bien adoptar. La LS Euskadi habla de la *autonomía municipal*, ampliamente extendida, al tiempo que el texto de referencia inglés subraya la importancia del *papel crucial* que el gobierno local tiene para con *la vida de la nación*, y a mayores, lo califica de *líder democrático*.

Lo cierto es, sin embargo, que este *líder democrático* no sólo está sujeto a *los controles supramunicipales lógicos*, como señala la norma vasca, lo que es ciertamente lógico, sino que se encuentra sometido a las exigencias que dichas instancias supramunicipales deciden imponer cualquiera que sea éste el momento, bien en el seno de los procedimientos de control normativo, lo que, debidamente justificado, no puede estar sujeto a crítica, bien durante la gestión de los mismos una vez aprobados con el beneplácito de todos los involucrados.

La desconfiguración de los planes urbanísticos, pertenezcan a la ordenación general o pormenorizada, es un hecho notorio. Llegado el caso, podrían decirse incluso irreconocibles.

Por ello, como ya se ha indicado, estamos volcando nuestros esfuerzos en hacer posible una nueva comprensión del planeamiento urbanístico en tanto que sucesión lógica de documentos abiertos y sujetos a modificaciones, cuando así proceda. Por *sucesión lógica* debemos entender escalada, de menor a mayor detalle, de general a pormenorizada, lo que paradójicamente y en la práctica, no ocurre. Por *abierto* debemos entender no-preestablecido.

²⁵⁹ A plain english guide to the Localism Hill, Junio 2011. Texto Original: “Reform to make the planning system clearer, more democratic and more effective. (...) There are, however, some significant flaws in the planning system as it stands. Planning does not give members of the public enough influence over decisions that make a big difference to their lives. Too often, power is exercised by people who are not directly affected by the decisions they are taking. This means, understandably, that people often resent what they see as decisions and plans being foisted on them. The result is a confrontational and adversarial system (...)”.

En el ámbito vasco, sirva de anticipo, convendrá atender el hecho de que si bien se resalta, en reiteradas ocasiones, la importancia de la distinción que de facto existe entre ordenación general y pormenorizada, también lo es que de éstas se dice *con independencia del documento en que se encuentren*, añadiendo, de forma paralela, que *la clasificación por sí sola no será el principal instrumento que determinará la secuencia de transformación urbanística*, sino en conjunción con *la calificación y la programación del suelo*. No importa, en consecuencia, la localización de dichas ordenaciones, general y pormenorizada, siempre y cuando éstas sean distinguibles - y lo son por su propia naturaleza -, de igual modo que se resta trascendencia al orden natural de la clasificación y la calificación del suelo, siendo posible, llegado el caso, proceder tal y como lo hace la normativa inglesa en la que, como sabemos, no podemos hablar de clases de suelo, sino que nos dirigimos, de forma directa, al uso que sobre el mismo cabe.

Dicho esto, lo que preocupa en el ámbito inglés, por tanto, no es la razón del suelo sino las constantes injerencias de agentes terceros sobre la capacidad de decisión local a través de las corporaciones municipales - a pesar de ser los *líderes democráticos* de la nación -, y el resentimiento institucional, además del preexistente ciudadano, que se está generando a razón de las últimas iniciativas aprobadas. Y es en atención a esa promesa localista de los representantes parlamentarios que la LA2011 debe comprenderse desde una perspectiva tan municipalista como sea posible, sin obviar las llamadas a la participación ciudadana - sea ésta de forma conjunta, como también advierte el referido texto, y no en clave de competencia o rivalidad, como hemos podido señalar antes -.

Plan de Definición General Urbana (PDGU)

Bajo esta perspectiva de cambio, y en alusión al Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) nos es preciso destacar su Memoria justificativa, a efectos de inspiración reformista, en tanto que documento que contextualiza y explica los subsiguientes cambios de planeamiento en base a una realidad espacio-temporal dada, al tiempo que reflexiona acerca de la nueva ciudad que tiene lugar como consecuencia de estas modificaciones; en otras palabras, define y describe qué ciudad tenemos y qué ciudad tendremos.

Como bien sabemos, ésta carece de carácter normativo, pero ello no ha impedido que tanto jurisprudencia como doctrina hayan destacado su capital importancia en repetidas ocasiones. *“La Memoria no es un documento accidental, que puede existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley. Las normas en nuestro sistema jurídico pueden tener o no un preámbulo o Exposición de Motivos. Sin embargo, el plan, que tiene una clara naturaleza normativa, exige como elemento integrante la Memoria”* (STC 07 Febrero de 1987; RJ 2750).

Por supuesto, el grado de transformación urbana difiere en cada tiempo y en cada lugar y, generalmente, depende del grado de significación estratégica que la ciudad ostente en su entorno más inmediato y el contexto político-económico que se esté viviendo, sea éste de continuación o de cambio. Es una realidad que toda nueva corporación municipal parece sentirse obligada a clavar su pica en Flandes, y, será por este motivo, entonces, que el PGOU tiende a mostrarse tan extensivo en detalles sea cual fuere la clase de suelo del que se trate.

A partir de aquí, el texto queda abierto, como bien sabemos, a innumerables discusiones sobre la clase y uso de suelo, implantación de sistemas generales y locales, y, resultado de ello, la “lotería del planeamiento”, afecciones y cargas urbanísticas, y, justicias e injusticias que, a efectos de aprovechamiento urbanístico, se cometen sobre estos o aquellos propietarios de suelo, a clarificar y compensar, comúnmente, por medio de los distintos instrumentos de desarrollo que concretan la ciudad dibujada en el PGOU.

Éste debe simplificarse; el hecho de definir qué ciudad queremos y qué objetivos queremos conseguir no conlleva inexorablemente tener que condicionar, para ello, las particularidades que cada comunidad debe poder decidir en su área; debe limitarse a asegurar que el conglomerado de derechos humanos básicos que conforma el derecho a la ciudad no es vulnerado por la decisión que adopte alguna de las partes implicadas en el desarrollo urbano, ya en un área ya en el conjunto municipal.

Es así que, en esta primera fase, lo que pretendemos resolver es un Plan de Definición General Urbana (PDGU) donde se determine, precisamente, la definición estratégica de la ciudad, crucial para el sometimiento a juicio interpretativo al posterior planeamiento de desarrollo, acerca del cual podemos anticipar que, si hubiéramos de localizar un

momento a lo largo de la estructura de planeamiento en el que posicionar la praxis de la posición garante de la Administración Pública - sin olvidar su naturaleza de principio rector de la actuación de tales órganos -, la valoración de los instrumentos de desarrollo es, sin duda, el instante más apropiado para poner los conocimientos técnicos al servicio de la voluntad social reflejada en las líneas maestras definidas en el planeamiento estructural y al amparo del derecho a la ciudad, uno de cuyos elementos más destacables es, precisamente, el respeto a la expresión ciudadana.

El PDGU es, por tanto, un elemento marco, la “memoria” de un proyecto en constante desarrollo, atento a las circunstancias socio-económicas y culturales del momento, y, en consecuencia, a detallar cuando corresponda. El proyecto está determinado – qué ciudad queremos y cómo lo queremos conseguir -, siendo que las particularidades de su desarrollo descansan sobre instancias territoriales más reducidas y cercanas a sus residentes, para lo cual, las posibilidades que del contenido del planeamiento estructural se puedan deducir deben ser ampliamente generosas.

En este sentido, merece la pena prestar atención al *Spatial Planning and Land Use Management Act 2013* – en adelante, *Spatial Planning Act 2013* -, a la postre, la vigente ley de planeamiento en Sudáfrica, y el *Spatial Development Framework* de Cape Town -, en adelante CTSDF, homólogo al PGOU español o al *Local Plan* en Inglaterra -, segunda ciudad más importante tras la capital, Johannesburg.

EL *Statutory Report* del CTSDF comienza diciendo en su Introducción, “*esta guía de desarrollo debe ser flexible y con capacidad de adaptación, y, por ello, no incluye plazos fijos ni etapas temporales, porque las fuerzas económicas, medioambientales y sociales son impredecibles, y es imposible determinar con precisión cómo de rápido una ciudad va a crecer. Las propuestas que se dan a continuación pueden tardar décadas en materializarse, y habrán de ser revisadas cada cierto tiempo para asegurar que se mantienen relevantes, realistas y acorde a las cambiantes dinámicas y acontecimientos locales, nacionales y globales*”²⁶⁰.

²⁶⁰ Cape Town Spatial Development Framework. Statutory Report. 8 de Mayo de 2012. Texto Original: “This proposed development path must be flexible and adaptive, and therefore does not include fixed deadlines and timetables, as economic, environmental and social forces are unpredictable, and it is impossible to determine accurately how fast the city will grow. The proposals set out below may take decades to realise, and will need to be reviewed from time to time to ensure that they remain relevant, realistic and informed by changing dynamics and local, national and global events”.

En efecto, las circunstancias urbanas cambian con independencia de las concretas predicciones que una u otra norma decidan en un momento dado y con una proyección temporal determinada. Por ello, la visión largoplacista del planeamiento estructural es, en este caso, más que conveniente, en tanto que postula máximas globales de naturaleza generacional que definen el sentir de los subsiguientes desarrollos urbanísticos, mantiene abierta la posibilidad del cambio sin alterar el propósito último de un núcleo urbano, sea éste cual fuera. Así, continúa el texto anterior, el CTSDF “*proporciona una guía normativa para dirigir la toma de decisiones acerca de la naturaleza, forma, escala y localización de los desarrollos urbanos, cambio de uso de suelo, desarrollo de infraestructuras, mitigación de situaciones de emergencia y protección de los recursos ambientales*”²⁶¹.

Véase que el comentario positivo que acabamos de hacer respecto del planeamiento general sudafricano está basado, únicamente, en el hecho de que facilita la implantación de las líneas maestras a las que aludíamos con anterioridad. Poco importaría, aunque se duda que pueda ser posible, que esto mismo se lograra con espacios temporales más cortos.

En el caso de Sudáfrica, los SDF deben esgrimir previsiones tanto inmediatas, a cinco años (Art. 21 b) Spatial Planning Act 2013), como a más largo alcance, entre 10 y 20 años (Art. 21 c) Spatial Planning Act 2013). Una vez más, estas previsiones no deben entenderse en tanto que objetivos concretos, sino como directrices globales vinculadas, por poner un ejemplo, al descenso del uso del vehículo privado o la posibilidad de escolarización a menos de dos kilómetros de la residencia habitual.

En el caso concreto de Cape Town, dichas líneas de actuación global pueden encontrarse en el Capítulo 4 del citado *Statutory Report*, y se resumen en tres principales objetivos estratégicos, a saber, (a) mejorar el acceso a las oportunidades económicas - objetivo económico -, (b) alcanzar un equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección medioambiental - objetivo ecológico -, y, (c) construir una ciudad inclusiva - objetivo social -.

²⁶¹ Cape Town Spatial Development Framework. Statutory Report. 8 de Mayo de 2012. Texto Original: “(...) provides policy guidance to direct decision making on the nature, form, scale and location of urban development, land use change, infrastructure development, disaster mitigation and environmental resource protection”.

En desarrollo de éstos, establece, a continuación, una serie de submedidas que conducen las decisiones que las distintas áreas hayan de tomar más adelante. Y decimos conducen, y no condicionan, en base al rigor de las mismas, que no sólo son susceptibles de cambio, como se informaba antes, sino que, en cualquier caso, sólo pretenden la coordinación de aquellas otras decisiones más locales:

(a1) la atracción de inversores, visitantes y mano de obra cualificada, por medio de la protección del paisaje urbano y medioambiental, incluido el patrimonio histórico, cultural y turístico, y, el uso del suelo con intención de aumentar las inherentes oportunidades económicas.

(a2) la implementación de políticas de uso de suelo y mecanismos que ayuden al desarrollo del pequeño comercio, a través de la previsión de espacios dedicados al efecto, y, el desarrollo de canales de comunicación y vías peatonales que faciliten la accesibilidad.

(b1) colaborar con los promotores privados identificando localizaciones potencialmente más adecuadas para el desarrollo urbanístico, mapa 5.3 del texto, en caso de que tales desarrollos fueran necesarios.

(b2) promocionar la intensificación del uso del suelo, para lo que propone como meta, una densidad media de 25 unidades residenciales por hectárea en los próximos 20-30 años, y aún mayor en adelante. Sin embargo, advierte, dicho objetivo no se alcanzará por medio de la homogeneización de escalas - *one size fits all* -, dada las características de cada área.

(c1) corregir los existentes desequilibrios en la distribución de las diferentes modalidades de desarrollo residencial y evitar crear nuevos desequilibrios, es decir, la subsanación de situaciones de ghettocización, tan características en el país, dada sus circunstancias históricas - como el supuesto de Metro Southeast -, a través de la mezcla de tipologías constructivas y oportunidades residenciales en la áreas susceptibles de rehabilitación y/o nuevo desarrollo.

(c2) transformar asentamientos irregulares en barrios económica y socialmente integrados, en tanto en cuanto se encuentren localizados en zonas apropiadas para el desarrollo urbanístico, promocionando, en caso contrario, su reubicación en localizaciones próximas a la malla urbana.

Como se puede apreciar, estas propuestas no son más que orientaciones - baste decir esto por ahora, pues habrá de matizarse a continuación - que, si bien definen, repetimos,

qué ciudad se quiere y qué ciudad se espera en un término temporal determinado, ni el contenido ni los plazos son de obligado cumplimiento, sino que informan las decisiones de desarrollo urbanístico que cada área decida para sí, sin que una eventual desviación suponga, de forma inmediata, la sanción negativa de éstas, pues han de apreciarse las circunstancias del momento en cuestión. Idealmente, tales disfunciones no habrían de ocurrir con frecuencia en el contexto de un eventual PDGU, a merced de los cambios coyunturales que puedan darse, pues las líneas de información general habrían sido consensuadas por la globalidad del municipio, con el ánimo de coordinar la viabilidad del conjunto, aquello para lo que teóricamente sirve también el planeamiento estructural en la actualidad.

Estos ejemplos ilustran, así, el sentir de estas páginas, aunque no por ello debe entenderse el modelo sudafricano como modelo a replicar, estrictamente hablando. Al igual que en el supuesto inglés, éste no obliga una determinada clasificación de suelo; delimita directamente el uso del mismo, es decir, su calificación, y es esto, ahora sí, lo que condiciona, en cierta medida, las futuras decisiones de naturaleza más local (art. 21, k y l, Spatial Planning Act 2013), pues arruina la conveniencia del carácter orientador de su contenido. Veámoslo a través de la submedida destacada (b.1) en el marco de la CTSDf.

Ésta propone la localización de espacios susceptibles de desarrollo urbanístico en colaboración con promotores privados. De haberse limitado a relacionar, a continuación, las características que dichas localizaciones deben reunir para entenderse convenientes y apropiadas para este uso - de ser necesario, como bien remarca -, habría informado, de igual modo, futuras actuaciones, sin condicionar, como de hecho hace a través de la imposición del mapa 5.3., la ubicación exacta de aquéllas.

En el marco de un PDGU, esta submedida habría de haber sido meramente descriptiva, lo que no tendría por qué convertirla en una orientación menos fiscalizable o exigible, de haberse considerado correctamente, en dicha descripción, los elementos positivos y negativos que se han tomado en consideración, de cualquier forma, para la delimitación de las zonas en el antedicho mapa, ofreciendo la posibilidad de elección entre varias localizaciones con iguales características - y, por tanto, igualmente convenientes -, a la ciudadanía localmente involucrada en dicha decisión. Se trata de generar espacios de

flexibilidad regulada, que distinguíamos de la tradicional *flexibilidad dirigida* en tanto que aquélla ofrece escenarios fruto de una decisión participada.

Según recordamos, la inseguridad jurídica molestaba por su repercusión sobre el sector privado, así como el público en su tarea de garantizar la salvaguarda de los intereses generales. Pero esto sólo es posible en supuestos de inseguridad jurídica, o, mejor, bajo la presunción de que el liderazgo social sobre el planeamiento general conlleva, irremediabilmente, supuestos de inseguridad jurídica, una presunción injustificada por falta de una verdadera experiencia práctica.

Esta flexibilidad que la estructura de planeamiento que se sugiere obliga es, hoy en día, materialmente imposible de encontrar en las realidades urbanísticas que conocemos, incluidas Barakaldo y Milton Keynes. Ambos, el PGOU y el *Local Plan*, abusan de la capacidad regulatoria que la normativa urbanística vigente les permite, con afección sobre toda clase y tipo de suelo a lo largo de todo el territorio municipal. Sin embargo, lo cierto es que siendo facultativo, no es imperativo. Como sabemos, y aplica por igual en ambos casos, el planeamiento estructural no está más sujeto que lo que las directrices de Ordenación Territorial y Regulación Sectorial dictaminan, lo que sólo es criticable cuando alcanza al ámbito urbanístico y empuja a las Corporaciones Municipales a ceder capacidad de decisión por mera imposibilidad presupuestaria.

Barakaldo, Euskadi. Contenido del Plan General de Ordenación Urbana.

En referencia a este apartado, hemos de acudir a la LS Euskadi 2006, dada la exclusión que el TRLS 2008 hace de sí mismo, al entenderse una ley de suelo, no urbanística, cediendo tal apelativo al ámbito autonómico, tal y como exigen las previsiones constitucionales. De este modo, el TRLS 2008 prescinde de cualquier alusión a los tipos de planes o las clases de suelo, declarándose “*una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado*” (Preámbulo TRLS 2008).

En relación a este asunto, interesa resaltar el papel del artículo 12 TRLS 2008, en el que encontramos definido lo que se dio a conocer como las situaciones básicas de suelo - “1.

Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado” -. Hay quien afirma que ésta no es sino una clasificación indirecta, que tan sólo difiere respecto del art. 10 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones - en adelante, LS 1998 - en que, en este caso, el suelo residual es el suelo no urbanizable (y, anteriormente, urbanizable). En nuestra opinión, ésta es una conclusión más que discutible. En base a un ánimo eminentemente ecologista, el TRLS 2008 exige una justificación real de los procesos de transformación urbanística, con independencia de la extensión de los mismos. El hecho de que se muestre imperativo en este aspecto, no significa que pretenda ser restrictivo respecto de los nuevos ámbitos de urbanización.

No preocupa la magnitud del suelo urbanizable, sino la motivación del suelo a urbanizar - recordemos las exigencias constitucionales de preservación del medioambiente y fomento de prácticas anti-especulativas -. En ningún momento se acota ni el qué ni el cuánto, sino el por qué. No se limita, por tanto, la capacidad de actuación del legislador autonómico - ni municipal -, que pueden disponer de su suelo como crean conveniente, si no que se obliga el cumplimiento de los preceptos constitucionales cuya salvaguarda es competencia del Estado, y que tienen su reflejo, por ende, en este cuerpo legislativo, con especial mención al artículo 10, en lo que a usos del suelo se refiere.

“Así resulta del art. 10.1.a) de la mencionada Ley 8/2007 (igual que el art. 10.1.a) del actual TRLS 2008) - con carácter de norma básica - que establece, por lo que ahora importa, que para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, “al suelo preciso para atender las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural”” (STJ Castilla y León, 27 Marzo 2013).

Em adición, siendo que la concepción de suelo urbano y rural no tiene mayor importancia en sí misma, pues se trata de una descripción objetiva de lo que existe - se definiera o no, es la realidad de partida de todo planeamiento urbanístico -, su mención está dirigida a condicionar también el sistema de valoraciones a efectos de expropiación

de suelo: cualquier suelo clasificado como urbanizable por el planeamiento urbanístico es rural - por no ser urbanizado - a efectos expropiatorios. Se trata, únicamente, de sentar las bases de una nueva concepción expropiatoria, que en ningún caso consiste en “abaratarlas”, según explicó María Dolores Aguado Fernández, sino en encontrar “*el valor más real del bien*”²⁶². Nosotros, no obstante, pretendemos un mayor alcance, como sigue.

El examen de la LS Euskadi sale ciertamente airosa, desde esta consideración de las cosas, pese a su existencia previa al TRLS 2008. En su artículo 61, aquélla dispone: “*El plan general de ordenación urbana establece las siguientes determinaciones de ordenación: (a) Con carácter mínimo, la ordenación estructural del término municipal completo y la ordenación pormenorizada del suelo urbano que el plan general incluya en la categoría de suelo urbano consolidado. (b) Con carácter potestativo, la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable sectorizado y del suelo urbano no incluido por el plan general en la categoría de suelo urbano consolidado, pudiendo ser remitida en ambos supuestos a su ordenación por planeamiento de ordenación pormenorizada*”.

Parece evidente, por tanto, que la cronología de los eventos pesa sobre el PGOU Barakaldo, resultado de una comprensión del planeamiento urbanístico acorde con las rígidas exigencias del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana - TRLS92 -, artículo 72, apartado segundo y siguientes, a destacar: “2. *Con base a este objetivo, (los Planes Generales) contendrán las siguientes determinaciones: (a) Clasificación y calificación urbanística del suelo; (d) Estructura general y orgánica del territorio integrada por elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, de espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y de equipamiento comunitario; (e) Carácter público o privado de las dotaciones; (h) Plazos para la aprobación del planeamiento parcial*”.

²⁶² AGUADO FERNÁNDEZ, MARÍA DOLORES. *El régimen de valoraciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo*. Revista Electrónica CEMCI N°2. Enero-Marzo, 2009.

Estas delimitaciones no tienen cabida en la actualidad, por los diferentes motivos expresados en el presente, y su modificación puede justificarse en la LS Euskadi 2006, y aún más en concreto, en el citado artículo 61. La posibilidad de una suerte de PDGU en Barakaldo es un hecho cierto. El TRLS 2008 se desmarca de cualquier comentario de índole urbanística, más allá de las garantías de las actuales relaciones constitucionales de naturaleza medioambiental y socio-económica, y la LS Euskadi 2006 no exige más que:

(a) la ordenación estructural del término municipal completo, lo que, en lectura conjunta con los artículos 10.1 - *“Se entiende por clasificación del suelo la vinculación por la ordenación urbanística estructural de superficies concretas al régimen legal propio de las siguientes clases: urbano, urbanizable y no urbanizable”* - 53 - *“A los efectos de lo dispuesto en esta ley, la ordenación urbanística estructural comprenderá las determinaciones siguientes: (b) la clasificación del suelo en todo el término municipal en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, distinguiendo en el suelo urbanizable el suelo sectorizado del no sectorizado”* -, 54 (Red Dotacional de Sistemas Generales) y 55 (Reglas Específicas de la Ordenación Estructural), parece obligar la clasificación del conjunto del territorio municipal.

Estos artículos 53, 54 y 55 encuentran directa vinculación con los derogados TRLS 1992 y LS1998, que de haber coincidido en el tiempo, la obligatoriedad de la clasificación del suelo por parte del PGOU habría sido clara y evidente. La naturaleza residual que el art. 10 atribuía al suelo urbanizable obligaba la protección activa de los espacios de valor medioambiental, únicamente posible mediante la clasificación de éstos como suelo no urbanizable, lo que consecueniaba, a su vez, la clasificación de todo el territorio, como se indica, por medio del PGOU.

Ahora bien, la aparición en escena de las situaciones básicas de suelo ofrece, hoy, la posibilidad de un giro interpretativo muy interesante, en línea con la tradición jurídica anglosajona. La clasificación del suelo, como hemos podido ver, es una circunstancia que no tiene lugar aquí, donde se delimita el mismo según su potencial funcionalidad, se califica en virtud del uso que le puede ser atribuido, y esto nos es de gran utilidad, por no decir necesidad, en relación al propuesto PDGU, dado el régimen legal propio que una u otra clase de suelo conllevan (Capítulo IV, Secciones Primera y Segunda LS

Euskadi 2006). ¿Podríamos, en el supuesto de Barakaldo, llegar a designar usos de suelo prescindiendo del trámite previo de clasificación en urbano, urbanizable y no urbanizable?

Teóricamente, sí. El planeamiento general podría entregarse a la evidencia de las situaciones básicas del suelo, definidas por su propia naturaleza y condición, y servir así la ordenación estructural que se exige en el art. 61 LS Euskadi 2006, sin que el conjunto del territorio tenga que verse sometido, por ello, a una predelimitación positiva de clases y usos. Esto no supondría, de ningún modo, la vulneración de los arts. 10 y 53 LS Euskadi 2006, en los que específicamente se menciona la clasificación del territorio en suelo urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable (sectorizado y no sectorizado) y no urbanizable, pues la obligatoriedad de la mención explícita de las diferentes clases de suelo sólo se justifica en tanto en cuanto su omisión supone tener que lidiar con una clasificación por defecto que repercute en el devenir del conjunto urbano, una vez más, dado el régimen legal vinculado a estas clases de suelo.

Sin embargo, cuando la omisión deriva, únicamente, en la asimilación del territorio en su estado natural, es decir, aquello que es urbano - consolidado - y aquello que es rural, como es el supuesto actual (art. 12 TRLS 2008), no siendo ésta una distinción de clases de suelo, no pueden verse las secciones resultantes sujetas a ningún específico régimen positivo de usos, lo que no impide al planeamiento general observar el referido mandato del art. 61 LS Euskadi 2006 y ordenar estructuralmente el término municipal al completo por medio de las políticas estratégicas que se estime oportunas, a desarrollar por los instrumentos de ordenación pormenorizada.

(b) la definición concluyente del suelo urbano consolidado en el propio Plan General, abriendo la puerta a la mera posibilidad en lo que al resto del territorio se refiere. Continuando con el ánimo interpretativo del punto (a) anterior, una vez asumido el estado natural del suelo, en este caso, urbano, las específicas llamadas a la determinación imperativa de las cuestiones propias del suelo urbano consolidado no representan, de facto, ningún problema para la lógica del PDGU, pues aquéllas quedan resueltas con la descripción detallada de cualquier situación presente. En cuanto a la futura, que es cuanto nos interesa, bien podemos solventar la disyuntiva por medio de los Planes Especiales de Ordenación Urbana (art. 70 LS Euskadi 2006) y los Planes

Especiales de Reforma Interior (art. 71 LS Euskadi 2006) que, sin duda, habilitan una salida a nuestra medida.

Milton Keynes, Inglaterra. Contenido de los Development Plan Documents (Local Plan).

En este caso, tanto el argumentario como las conclusiones difieren respecto del supuesto barakaldés, pues no es cierto que la oportunidad de reforma que reclamamos para con el planeamiento estructural de Milton Keynes pueda apoyarse en una visión jerárquicamente superior favorable, sino en la posibilidad de limitada rebeldía de la que podría servirse éste dado el lenguaje del *National Planning Policy Framework 2012* y demás documentos vinculados, manifiestamente contrarios a estos postulados, en teoría, pero ciertamente difusos, en su expresión práctica:

Art. 154. “(Los *Local Plans*) deben dirigir las implicaciones espaciales de los cambios económicos, sociales y medio-ambientales. Los *Local Plans* deben establecer las oportunidades de desarrollo y políticas claras de lo que está y no está permitido y dónde. Tan sólo deberían ser incluidas en el Plan las políticas - directrices - que indican claramente cómo un agente con posibilidad de decisión debe actuar ante una proposición de desarrollo.”²⁶³

Art. 156. “Las autoridades locales deben establecer las prioridades estratégicas del municipio en el *Local Plan*. Ello debe incluir directrices estratégicas que decidan: (a) las viviendas y los trabajos necesarios en el municipio; (b) la provisión de retail, ocio y otros desarrollos comerciales; (...); (d) la provisión de la infraestructura en materia de salud, seguridad, comunidad y cultura, y otros servicios locales; (...).”²⁶⁴

²⁶³ Art. 154, National Planning Policy Framework 2012. Texto Original: “(Local Plans) should address the spatial implications of economic, social and environmental change. Local Plans should set out the opportunities for development and clear policies on what will or will not be permitted and where. Only policies that provide a clear indication of how a decision maker should react to a development proposal should be included in the plan”.

²⁶⁴ Art. 156, National Planning Policy Framework 2012. Texto Original: “Local planning authorities should set out the strategic priorities for the area in the Local Plan. This should include strategic policies to deliver: (a) the homes and jobs needed in the area; (b) the provision of retails, leisure and other commercial development; (...) (d) the provision of health, security, community and cultural infrastructure and other local facilities; (...)”.

Art. 157. “De forma crucial, los *Local Plan* deben: (a) planificar de forma positiva el desarrollo y la infraestructura necesarios en el municipio para cumplir los objetivos, principios y directrices de este Plan Marco; (...); (d) señalar la localización aproximada de los desarrollos estratégicos en un diagrama y las designaciones de uso de suelo en un mapa de propuestas; (e) establecer localizaciones para la promoción del desarrollo y el uso flexible del suelo, (...), y detallar la forma, escala, acceso y volumen del desarrollo cuando convenga; (...).”²⁶⁵

Más allá de las claras intenciones que los artículos 154 y 156 muestran, es el artículo 157, en los destacados apartados (a), (d) y (e), el que podría dificultar que Milton Keynes pudiera decidir estructurar su *Local Plan* como se propone, en base a la generalidad de la normativa que le es de aplicación al caso. Las expectativas que este precepto tiene para con el contenido del planeamiento estructural son agotadoras por pretender que éste advierta de alguna manera las líneas estratégicas de actuación precisando cómo y cuándo han de abordarse las necesidades de cada área a lo largo de todo el territorio. En caso de acontecer cambios de contexto que demanden modificaciones en las formas y modos de responder ante tales necesidades u otras que no se hubieran previsto en origen, el *Local Plan* habrá de ser sometido a examen en el periodo de *monitoring*.

Ésta es la interpretación dogmática más correcta que podría hacerse del artículo 157, como demuestra su lectura en conjunción con el documento *Local Development Frameworks. Examining Development Plan Documents: Learning from experience* publicado en septiembre de 2009 por el *Planning Inspectorate Department*:

“8. *El core strategy debe ser un documento breve que incorpore los elementos principales de la visión territorial y estratégica. Debe ofrecer un mensaje claro acerca de las vías por las que cada área va a cambiar a fecha de expiración del plan, dando una expresión espacial clara de los aspectos relevantes del Sustainable Community Strategy (SCS). El plan debe dibujar conjuntamente líneas de actuación en los niveles*

²⁶⁵ Art. 157, National Planning Policy Framework 2012. Texto Original: “Crucially, Local Plans should: (a) plan positively for the development and infrastructure required in the area to meet the objectives, principles and policies of this Framework; (...); (d) indicate broad locations for strategic development on a key diagram and land-use designations on a proposals map; (e) allocate sites to promote development and flexible use of land, (...), and provide detail on form, scale, access and quantum of development where appropriate; (...).”

*de distrito, ciudad y barrio. Afirmaciones genéricas y vagas aspiraciones que pudieran aplicar por igual a cualquier lugar no darán lugar a un plan factible y significativo*²⁶⁶.

Para ello, el departamento en cuestión se apoya en su *Planning Policy Statement 12: creating strong, safe and prosperous communities through Local Spatial Planning*, publicado en el año 2008, en su artículo 4.1:

*“Toda autoridad de planeamiento local debe producir un core strategy en el que se incluya: (1) una visión general que establezca cómo el área y sus localizaciones deben desarrollarse; (2) objetivos estratégicos para el área focalizando en las principales problemáticas; (3) una estrategia de materialización para la consecución de estos objetivos. Ésta debiera disponer cuánto desarrollo se pretende y dónde, cuándo y bajo qué vías va a tener lugar. (...); (4) acuerdos claros para la gestión y fiscalización de la materialización de esta estrategia”*²⁶⁷.

Como decíamos, no obstante, las dificultades que nuestra propuesta presenta en el marco del planeamiento inglés tienen más que ver con lo que estos artículos y documentos complementarios de interpretación quieren decir, que con aquello que realmente dicen. Y esto es así porque, de alguna forma, no se puede dejar de reconocer la imposibilidad de decir nada más en absoluto, con independencia del respaldo argumentativo que el periodo de *monitoring* ofreciera a quienes abogan por la determinación normativa, y por ende, exigencia *ex lege*, de la totalidad del contenido del planeamiento estructural. Si en algún momento esta postura tuvo algún sentido, carece de ello tras la aprobación del LA2011, que ofrece a las autoridades locales la posibilidad de elegir qué objetivos e indicadores incluir en el informe, siempre y cuando se encuentren en línea con la legislación relevante de la Unión Europea y el Reino Unido (Carta del *Secretary of State* Bob Neil a las autoridades locales, de 30 de marzo

²⁶⁶ PLANNING INSPECTORATE DEPARTMENT. *Local Development Frameworks. Examining Development Plan Documents: Learning from experience*. Sept. 2009. Texto Original: “The core strategy should be a brief document conveying the main elements of the spatial vision and strategy. It should give a clear message about the ways in which the area will change by its end date providing a clear spatial expression of the relevant aspects of the Sustainable Community Strategy (SCS). The plan should draw together policy strands at a district, town or neighbourhood level. Generic statements and vague aspirations that could apply anywhere will not lead to a deliverable and worthwhile plan”.

²⁶⁷ PLANNING INSPECTORATE DEPARTMENT. *Planning Policy Statement 12: creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning*. 2008. Texto Original: “Every local planning authority should produce a core strategy which includes: (1) an overall vision which sets out how the area and the places within it should develop; (2) strategic objectives for the area focusing on the key issues to be addressed; (3) a delivery strategy for achieving these objectives. This should set out how much development is intended to happen where, when, and by what means it will be delivered. (...); (4) clear arrangements for managing and monitoring the delivery of the strategy”.

de 2011, conocida como *Letter to Chief Planning Officers - Preparation and Monitoring of Local Plans* -).

Desde este punto de vista, y atendiendo a la letra de los mencionados preceptos, qué impide que una corporación municipal, de seguir nuestras recomendaciones, establezca un planeamiento estructural que abarque, como se pide, la totalidad del territorio, y relacione para cada área una línea de acción estratégica en la que se determine un programa de actuación básica susceptible de mejora, en conjunto con la comunidad residente. La flexibilidad, como tal, no está penalizada por el *planning inspectorate*, sino la indefinición sobre el territorio, como demuestra el informe redactado tras el examen positivo del planeamiento estructural de Wiltshire, al que se califica de flexible y al que se permite la corrección de errores menores por medio de los *Neighbourhood Plans*, a los que hacemos alusión en el apartado siguiente.

Para mayor referencia, conviene aproximarnos al párrafo 182 del *National Planning Policy Framework* que advierte a los Local Plan que, para poder superar el trámite de inspección, han de estar justificados, ser efectivos y acordes con las directrices nacionales. Y, ¿qué se entiende por efectivos? Que su desarrollo pueda completarse a tiempo y en base al trabajo conjunto de instituciones públicas y particulares para el establecimiento de las debidas prioridades y estrategias, lo que nos devuelve al *Duty to Cooperate*, referido en la página 121 y siguientes.

En efecto, las respuestas al qué, dónde, cómo y cuánto pueden responderse de forma abierta, susceptible de mayor concreción futura, a semejanza de lo que ocurre en el modelo español por medio del planeamiento de desarrollo. Sin embargo, ha de advertirse, esto supone, únicamente, romper la teórica rigidez del centralismo inglés, que, si bien permite ajustar términos a modelos más flexibles, lo cierto es que presenta complicaciones en la plena satisfacción de nuestras expectativas para con un eventual PDGU.

La rebeldía a la que hacíamos alusión atrás encuentra su límite en la necesaria delimitación mínima de la línea de actuación estratégica que se exige para cada área. De forma ideal, el PDGU se prefiere estratégico, sí, pero respecto de la globalidad del territorio, permitiendo a cada área definirse a sí misma como estime conveniente. El

hecho de que, en este caso, Milton Keynes, de escoger esta vía, hubiera de definir con carácter preliminar que es lo que se espera de cada una de aquéllas, por corregible que tales definiciones fueran, nos deja con una sensación tibia.

Sea como fuere, la oportunidad está servida y, en cualquier caso, lo cierto es que todo queda en manos del inspector de turno y su valoración de lo que dicho contenido estratégico significa, en cada momento, y a lo que tal limitación pueda quedar reducida, en cada caso. En una cuestión meramente práctica.

Plan de Desarrollo Urbanístico Localizado (PDUL)

La ciudad es, por defecto, un amalgama de escenarios desiguales e inquietudes diversas y, en ocasiones, incluso contrariadas, lo que no extraña si tenemos en cuenta que las situaciones de desigualdad tienden a hacerse más pronunciadas en justificación a su propia naturaleza; así, que las Corporaciones Municipales decidan abordar estas problemáticas con una visión unitaria de la ciudad es un craso error: las diferentes aproximaciones a la uniformidad urbana que la práctica nos facilita nos demuestran que la desigualdad también ofrece diversidad, y ésta, nuevas oportunidades que solamente pueden desarrollarse en un contexto normativo abierto.

Abierto no significa caótico, no obstante. Los principios estratégicos señalados en el PDGU han de ser respetados, lo que, llegado el caso, puede dar lugar a la sanción negativa del planeamiento de desarrollo en cuestión. El objetivo es acercar posturas que actualmente se encuentran enfrentadas buscando un punto equidistante entre los intereses en conflicto que han de poderse manifestar, y, en su caso, materializar libremente.

Para ello se propone la implantación de Planes de Desarrollo Urbanístico Localizado (PDULs), cuyo mero término ofrece, de entrada, una distinción semántica que es importante destacar. Tras la *definición* atendemos al *desarrollo*, lo que no quiere decir que no quede por concretar. Esta instancia se perfila como el instante que da valor al diálogo permanente, y es que el PDUL, en su acto de detalle, debe resultar respetuoso con el ánimo continuista o reformista de la población implicada y conciliador con los intereses comunes que se han definido en el PDGU, un rompecabezas con muchas

piezas que tanto la comunidad participante como el cuerpo técnico deben conseguir completar. Qué decir tiene que la atención puntual de este asunto no va a poder alcanzar un resultado satisfactorio, entre otros motivos, porque, como vemos, no se concibe ningún proyecto como aislado o independiente. En tal caso, se concede un grado de autonomía, y es por esta razón que la maximización en la gestión de los recursos propios así como la coordinación de intereses son tan importantes.

Por su parte, los apelativos *urbanístico* y *localizado* inciden en la naturaleza urbana y local con la que hemos impregnado toda esta nueva estructura de planeamiento; en otras palabras, el PDUL convierte el hecho urbano en urbanístico y localiza el ánimo local con el que se aborda el anterior. Recordemos que el PDUL es un acto de concreción y esto debe reflejarse, también, en su conceptualización en tanto que instrumento de planeamiento del que nos servimos.

En un contexto como el actual, su utilidad es, además, innegable en términos generales, y también en nuestros supuestos, Barakaldo y Milton Keynes, en particular. Entre los beneficios descritos, procede destacar la priorización de las necesidades más urgentes que, siendo estructurales como son, conviene enfrentar con soluciones que garantizan estabilidad en el tiempo, es decir, soluciones sostenibles. Dicha estabilidad tan sólo puede lograrse mediante el respeto a la idiosincrasia propia de cada lugar, el respeto a la diversidad, como señala Carlos Colina, “*en principio regida por unas normas aceptadas y respetadas por la mayoría de sus ciudadanos, pero que no aplanan ninguna expresión urbana*”²⁶⁸.

Ciertamente resulta penoso cuando se facilitan estructuras socio-económicas idénticas en Barakaldo y Milton Keynes, en contra de lo que tradicionalmente estas comunidades han sido, si es que todavía puede hablarse de tradición aplicado al urbanismo. Las sociedades tienen la virtud de reinventarse si se les permite hacerlo, y cualquier nueva formulación que así surja, habrá de entenderse válida, aunque no se corresponda con las preferencias del cuerpo técnico que, no obstante y junto con la Administración Local, habrán de garantizar el respeto a los principios básicos que conforman el derecho a la ciudad.

²⁶⁸ COLINA CARLOS. *Ciudades mediáticas*. Ed. CONAC. Venezuela, 2005.

Con esta intención hemos anunciado la conveniencia de los PDULs, para dotar a los diferentes núcleos poblacionales de herramientas con las que reconstruirse y hacer de las Corporaciones Locales, de respetarse su autonomía, los mayores centros de gestión de recursos y coordinación de activos en pro de los intereses generales.

Como se puede deducir de los párrafos anteriores, los PDUL sirven por igual a todo el territorio con independencia de la clase de suelo, y como hemos discutido antes, se duda que realmente sea necesaria una clasificación de suelo al uso. ¿Qué servicio nos presta, qué utilidad conlleva, cuando la delimitación territorial en el interior del municipio atiende a criterios, sean éstos económicos, sociales o históricos, que poco tienen que ver con el status del suelo en cuestión, sea éste urbano, urbanizable o no urbanizable?

En este contexto, hay a quien preocupa los derechos y obligaciones que, de forma consecucional, toda clase de suelo conlleva; y decimos consecucional porque, como bien advierte la LS Euskadi, el estatuto jurídico de la propiedad del suelo deviene de la conjunta clasificación y calificación del mismo, pues de la primera, en solitario, sólo pueden esperarse expectativas de lo posible, con especial relevancia sobre el suelo urbanizable sectorizado, lo que anima las prácticas especulativas que nada tienen que ver con el interés general o la seguridad jurídica - parte del clásico argumentario -, más allá de la que se pueda derivar para los que tienen una motivación particular.

Esta circunstancia se deriva del carácter estructural del suelo dada su naturaleza irreproducible, otorgando a su localización un valor excepcional. Ahora bien, recordamos, no es sino la asignación de posibilidades la que dota de excepcionalidad a tal localización, ergo, suprimidas las posibilidades, suprimido el valor especulativo del suelo, pues el real siempre permanece, en tanto que mercancía. Es, por tanto, el tipo de suelo lo que importa, y es labor de los PDULs determinar en cada área qué posibilidades de transformación urbanística se ofrecen, haciendo honor a la obviedad cuando proceda, en alusión a las áreas urbanas de crecimiento agotado o aquellas otras áreas cuyo valor medio-ambiental, por poner un ejemplo, haya sido consensuado en el PDGU. Se trata de determinar qué podemos hacer en cada espacio (calificación), y, no, de especular qué podremos hacer con él (clasificación).

Barakaldo, Euskadi. El contenido de los instrumentos de desarrollo.

Los actuales instrumentos de desarrollo, en el caso vasco, se corresponden con la lógica planteada en el apartado anterior a propósito del PGOU, y obedecen a los parámetros exigidos en los artículos 10, 53 y 61 LS Euskadi. Según hablemos de una u otra clase de suelo, habremos de atender a los siguientes: (a) Plan Especial de Ordenación Urbana (art. 59.2.b LS Euskadi, “*que tienen por objeto la ultimación de la ordenación en áreas determinadas en suelo urbano, cuando así se estableciera por el plan general*”; y arts. 69 y 70 LS Euskadi); (b) Plan Parcial (art. 59.2.a LS Euskadi, “*que tienen por objeto la ultimación de la ordenación en sectores determinados en suelo urbanizable sectorizado, cuando así se estableciera por el plan general o el plan de sectorización*”; y arts. 67 y 68 LS Euskadi); y (c) Plan Especial (art. 59.2.c LS Euskadi, “*en desarrollo de la ordenación estructural de los planes generales o autónomos respecto a los mismos, que, no alterando la edificabilidad urbanística, tenga cualquiera de los siguientes objetos: (...)*”, destacándose al efecto una relación de asuntos de interés; y arts. 69 - 72 LS Euskadi). En adición, pueden mencionarse los (d) estudios de detalle, que “*contribuyen al establecimiento de la ordenación urbanística pormenorizada, en los términos dispuestos por esta ley*” (art. 60.1 LS Euskadi; y arts. 73 y 74 LS Euskadi), y las (e) ordenanzas y catálogos, en tanto que “*instrumentos complementarios de ordenación urbanística*” (art. 60.2 LS Euskadi; y arts. 75 y 76 LS Euskadi).

Al observar los preceptos que acabamos de mencionar, comprobamos que el contenido de dichos instrumentos no es obstáculo para una asimilación de los mismos en tanto que PDUL por no haber limitación alguna de máximos - se encargan de concretar lo que haya quedado por decir en el planeamiento estructural. Según sea este último más o menos prolífico en detalles respecto del área o sector en cuestión, así habrá de verse su instrumento de desarrollo -.

Por razones de interés procedimental, conviene destacar el Plan de Sectorización - que aun siendo éste un instrumento de ordenación estructural (art. 59.1.c) LS Euskadi), procede su referencia ahora, y no antes, por cuanto se explica a continuación -. Los Planes de Sectorización se definen como “*los instrumentos mediante los cuales se establecen las determinaciones de la ordenación urbanística estructural para acometer*

la transformación urbanística de terrenos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado” (art. 64.1 LS Euskadi).

Supuesto un escenario, como el planteado con anterioridad, en el que dicha clasificación de suelo es inexistente, habiendo quedado el territorio delimitado por el PDGU en base al mero reconocimiento de las situaciones básicas de suelo, tal y como facilita el art. 12.1 TRLS 2008, surge la siguiente pregunta - que reformularemos más adelante -, ¿qué cabida tiene ahora el Plan de Sectorización? Toda. ¿Tendríamos que modificar el PGOU, cada vez que quisiéramos desarrollar una iniciativa de esta naturaleza, para clasificar la parte del territorio afectada como suelo urbanizable no sectorizado? Ciertamente, según el presente estado de las cosas, pero no en el nuevo escenario que planteamos.

El art. 65.1 LS Euskadi dispone que *“los planes de sectorización habrán de contener, como mínimo, las siguientes determinaciones: (a) la delimitación del suelo que es objeto de sectorización para su transformación urbanística, estableciendo para el mismo las condiciones básicas de ordenación; (b) la calificación de los terrenos que deben formar parte de los sistemas generales, sean o no interiores al nuevo sector, de forma que se garantice su integración en la estructura municipal y la obtención del suelo necesario para su integración; (c) los compromisos concretos que garanticen el respeto de la estrategia municipal de sostenibilidad; (d) todas las determinaciones de ordenación estructural previstas en la presente ley para el suelo urbanizable sectorizado”*.

En respuesta a la primera de las cuestiones formuladas atrás - ¿qué cabida tiene ahora el Plan de Sectorización? -, es más correcto cuestionarse ahora ¿qué cabida tiene el Plan Parcial? El art. 65.2 LS Euskadi informa que *“los planes de sectorización podrán incluir como parte de su contenido la ordenación pormenorizada completa del sector que proponen, cumpliendo los requisitos de contenido exigidos a los planes parciales, en cuyo caso será innecesaria la redacción, tramitación y aprobación de estos últimos”*.

En efecto, el Plan de Sectorización, pudiendo, como puede, contener los elementos de ordenación general y pormenorizada, se convierte en el PDUL perfecto para aquellos suelos rurales, como define la TRLS2008, sobre los que se propone una intención de

desarrollo urbanístico, una transformación hacia lo urbano. Ciertamente, haría del planeamiento urbanístico una estructura mucho más sencilla y dinámica, y, cercana al ciudadano.

El único elemento que irrumpe en el presente argumento de forma negativa es, una vez más, la cuestión de la clasificación del suelo, y esto es de igual aplicación al Plan de Sectorización y a cualquiera de los antedichos instrumentos de ordenación pormenorizada. De cada uno de ellos se dice que está asociado a una clase de suelo. Habiendo, por tanto, desligado las situaciones básicas de suelo mencionadas en el TRLS2008 de las clases de suelo referidas en la LS Euskadi, ¿cómo podemos proceder, en adelante?

Como se ha explicado en la página 276 y siguientes, la idea es hacer de las situaciones básicas de suelo, las nuevas *clases de suelo*, sujetas a categorización según sea procedente. En este caso, no es distinto, lo que no limita, como bien decíamos, la capacidad de aplicación de la presente ley, cuyo espíritu y funcionalidad siguen presentes.

El suelo urbanizable sectorizado es, a efectos prácticos y por continuar con nuestro primer ejemplo, ese suelo rural sobre el que recae una intención de desarrollo urbanístico a concretar, precisamente y con respecto al PDGU, en su Plan de Sectorización. El hecho de que esta clase y categoría de suelo no sea objeto de mención en este último no significa que no exista. Al contrario, éste podrá encontrarse, como siempre se ha encontrado, en aquel suelo rural sobre el que se declare una motivación de desarrollo urbanístico. El quid de la cuestión no es, por ende, resolver la existencia de lo anterior, sino el marco de su identificación motivada, es decir, cuándo y cómo se decide que un terreno en concreto pasa a ser susceptible de ser urbanizado de aprobarse el contenido del Plan de Sectorización de turno.

La respuesta a tal pregunta puede encontrarse en los Neighbourhood Plans, de reciente aparición en el planeamiento inglés. El cómo y el cuándo se resuelven por efecto de la promulgación del propio PDUL, en este caso. Ello ni altera ni exige corrección o modificación alguna sobre el PDGU, siempre y cuando aquél sea consistente con las líneas maestras de actuación que éste propone.

Una vez más, es necesario comprender el nuevo escenario sobre el que se plantean todas estas cuestiones. Hasta el momento, la iniciativa sobre el planeamiento urbanístico nace de las cerradas posibilidades que el PGOU ofrece. Bajo la nueva propuesta de PDGU, la iniciativa recae sobre el agente actuante - sea éste la administración local o la ciudadanía, de un área en particular o del conjunto municipal - en base a la existente situación del suelo, sin que esto sirva para alentar paralelismos con la residualidad del suelo urbanizable que promulgaba la LS1998, como ya se ha explicado. La diferencia radica en la propia clasificación y calificación de suelo, inexistente en nuestro supuesto, y es que, como dice también la LS Euskadi, es la clasificación, en conjunción con la ulterior calificación, la que otorga derechos de uso sobre el suelo. Siendo así, una vez que éste cae en el saco de lo que residualmente era considerado susceptible de urbanización, sólo resta la consecución del subsiguiente Plan de Sectorización - y, de ser necesario, Plan Parcial - para proceder a su transformación urbanística, sin que mayor motivación fuera preciso para acometer tal proyecto. Sin embargo, tomando como base la situación básica del suelo rural, hemos de entender que dicha motivación no sólo es necesaria, sino imprescindible. Como decíamos, si acaso es ésta una de las grandes virtudes del TRLS 2008 cuya incorporación práctica animamos.

De igual modo, podemos desmentir la visión contraria de quienes encuentran en la situación básica de suelo rural una llamada a la protección por defecto del mismo y, por ende, la imposibilidad de nuevos desarrollo en el futuro. El error que se comete en este caso es asociar los calificativos rural y protegido, al amparo del ánimo ecologista de la norma; ciertamente, dadas las restricciones que ello supone, sólo puede entenderse protegido aquello que expresamente lo esté, tal y como rige en la actualidad el suelo no urbanizable - con los diferentes grados de protección de los que éste es susceptible -. En palabras del profesor de la Universidad Pompeu Fabra, Carles Pareja i Lozano, la situación básica de suelo rural incluye *“tanto el suelo rústico o no urbanizable, esto es, el suelo en situación rural permanente por estar excluido del precio de transformación urbanística, como también el suelo en situación rural en función de su situación fáctica, pero susceptible en cambio de transformación por estar incluido en el ámbito de una actuación de urbanización”*²⁶⁹.

²⁶⁹ PAREJA I LOZANO, CARLES. *El suelo en situación rural*. Revista Aragonesa de la Administración Pública. Nº 9. 2007.

No entenderlo así, pese a los paralelismos con las actuales clases y categorías de suelo, es tanto como insistir en la idea de predefinir las posibilidades del territorio municipal en su conjunto, no tanto con miras a su funcionalidad, como de hecho se justifica, sino, como se informaba antes, para dejar preestablecidos los derechos y las obligaciones de los propietarios de suelo, y, con ello, el ánimo especulativo del propietario. La funcionalidad no tiene cabida aquí. Si de funcionalidad o, incluso, seguridad jurídica, quisiera hablarse, qué mejor que posibilitar y acoger los flujos dinámicos de interdicción ciudadana que de facto tienen lugar y cuya aprobación es necesaria para la entera legitimación de cualquier proyecto urbanístico.

Milton Keynes, Inglaterra. El Neighbourhood Planning.

Por tal denominación, *Neighbourhood Planning*, se conoce el combinado de opciones que la LA2011 facilita a las denominadas *Neighbourhood Areas* para darse un plan de desarrollo propio. Las opciones que se ofrecen son: *Neighbourhood Development Orders*, para el desarrollo de una actuación urbanística concreta, y, *Neighbourhood Development Plans*, para el establecimiento de directrices de planeamiento en relación al desarrollo y uso del suelo en una determinada área.

Sin entrar en detalles sobre quién se encuentra autorizado a presentar los antedichos documentos, pues no importa en demasía siempre y cuando sea el conjunto ciudadano afectado quien haya participado de forma plena y constante en el desarrollo de los mismos, la opinión que se puede verter sobre el *Neighbourhood Planning* debe construirse en base al contexto crítico que la propia LA 2011 nos merece.

Tanto su contenido (Adendum 9, LA 2011) como su procedimiento de aprobación (arts. 14 - 20 *Neighbourhood Planning Regulations 2012*, en adelante NPR 2012) nos recuerdan el ánimo estratégico de externalizar las tareas tradicionalmente públicas, aquí el planeamiento urbanístico, a terceros agentes privados, lo que se confirma tras la lectura de los arts. 16 - 21 LA 2011: los posibles cargos de valoración discrecional que descansan en manos del *Secretary of State* de turno en forma de tasa para la admisión a

trámite, tramitación y aprobación de cualquiera de los mencionados instrumentos que conforman el *Neighbourhood Planning*, pueden variar entre £17.000 y £200.000²⁷⁰.

De esta manera, es cierto que se libera responsabilidad y se pone en manos del sector privado - no puede hablarse de ciudadanía cuando es tan clara la visión comercial y recaudatoria de este asunto -, pero no lo es menos que, visto así, se hace imposible una opinión positiva.

Resulta increíble que pueda tratarse con tanta naturalidad la capitalización de la participación en los asuntos públicos, lo que da lugar, automáticamente, a implícitos y explícitos supuestos de discriminación social para con las áreas urbanas económicamente más desfavorecidas. Para muestra, un botón: el centro de estudios Planning informaba en marzo de 2013 que de un total de 433 *Neighbourhood Plans* a la fecha, sólo 45 procedían del 20% más pobre de Inglaterra; ni estas comunidades se lo pueden permitir ni el sector privado está interesado en participar²⁷¹. Se está tratando el completo desarrollo de un área o sector como si fuera un permiso de licencia de obra para una residencia particular, y se está olvidando que aquí está en juego la disposición del espacio público; es sólo desde esta comprensión privativa de las cosas que se puede entender, aunque no excusar, el posicionamiento pasivo de las autoridades locales.

Si pudiéramos realizar una aproximación descontextualizada a su contenido, habríamos de afirmar que el *Neighbourhood Planning* supone la asimilación de la mayor parte de las líneas con las que hemos descrito nuestros PDULs, al ofrecer la posibilidad de poder atender de forma local disposiciones generales que, tradicionalmente, han correspondido a figuras de planeamiento jerárquicamente superiores. Estos instrumentos - siendo que los *Local Plan* tienen la oportunidad práctica de mostrarse ampliamente abiertos a posibilidades de desarrollo a definir - no encuentran mayores limitaciones que las habituales para cualquier plan, a saber, limitaciones jerárquicas (en este caso, aludiendo al NPPF2012 y el *Local Plan* vigente) y limitaciones materiales (en referencia al escrupuloso respeto que merecen los derechos humanos reconocidos por la legislación británica, y, diversas materias de especial sensibilidad como las grandes

²⁷⁰ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Localism Bill: neighbourhood plans and community right to build. Impact assessment*. Enero, 2011.

²⁷¹ PLANNING RESOURCE. *Poorer areas see few neighbourhood plan applications*. Edición Digital. 25.03.2013.

infraestructuras y los desarrollos con afección sobre la defensa nacional, entre otros). En esta ocasión, sin embargo, el contexto manda.

Como hemos advertido muchas veces, se trata de hacer a la ciudadanía partícipe de los asuntos públicos, no privatizarlos. ¿De qué serviría apoyar un proceso de transferencia de poder de decisión a aquellos que más pueden? ¿Cuán distinto sería esto del actual modelo urbanístico? De una forma un tanto cínica, se recuerda, en la amplia propaganda que el gobierno británico ha lanzado a este respecto, la obligación de las autoridades públicas a colaborar para la tramitación y aprobación de estos planes y documentos, cuando las tareas que sobre éstas recaen sólo las reconocen como meras plataformas de validación procedimental.

Tal y como informa The Guardian en relación a testadas experiencias de campo, el elevado costo de elaboración, tramitación y aprobación de un *Neighbourhood Plan* - estimación que en este caso cierra en £63.000 de media -, condiciona el contenido del propio plan, como sigue: “*El círculo es así: aprueba un desarrollo que te dé el dinero suficiente para permitirte un neighbourhood plan, que a su vez aprueba más construcciones*”²⁷². En otras palabras, cuando un área no se puede permitir la tramitación de un *Neighbourhood Plan*, ésta se endeuda, primero, y se garantiza, después, que va a poder recuperar lo invertido, dando entrada a la interesada participación de la promoción urbanística, residencial y terciario. En efecto, esta normativa está pensada para la satisfacción del sector privado, y sirva de ejemplo el siguiente suceso, en ningún caso aislado, acaecido en Cheshire a propósito del *Tattenhall Neighbourhood Plan* en octubre de 2013.

El plan en cuestión dicta que “*no serán aceptados por la comunidad los desarrollos de gran escala, inapropiados, a lo largo de las delimitaciones territoriales del pueblo*”, estableciendo un corte máximo de 30 nuevas viviendas por desarrollo. Las promotoras Taylor Wimpey, Barratt Homes y Wainhomes Developments, especialistas en grandes desarrollos residenciales, decidieron impugnar el plan en cuestión alegando prevaricación por la satisfacción de intereses particulares de Himor Land, promotora de desarrollos menores, como los descritos, y cuyo director ejecutivo, Nigel McGurk, fue

²⁷² THE GUARDIAN. *Neighbourhood plans – democracy in action or just a sham?* Edición Digital. 28.11.2011. Texto Original: “The circle is thus: you approve development, which gives you the money back to afford a neighbourhood plan, which then enables further building”.

nombrado examinador independiente del plan. Las mencionadas recusantes eran, en el momento de aprobación del texto, solicitantes de licencia para la construcción de viviendas: Taylor Wimpey, solicitante de licencia para la construcción de 110 viviendas en Chester Road; Barrat Homes, solicitante de licencia para la construcción de 68 viviendas en Brookhall Cottages; y, Wainhomes Developments, solicitante de licencia para la construcción de 137 viviendas en Greenlands.

Puesto que nada se dijo en el momento en que el señor Nigel McGurk fue nombrado examinador independiente, nada cabe decir una vez que el plan ha sido aprobado por referéndum, arguyen desde lo Contencioso-Administrativo. Y es así que, en esta ocasión, Tattenhall queda en manos de Himor Land, y cuantas otras promotoras sigan la misma línea de negocio, y excluye, en principio, a todas las restantes, salvo que hagan lo propio y se amolden a las nuevas exigencias para esta área en particular.

Resulta muy positivo comprobar cómo una comunidad podría, de ser cierto su protagonismo directo, condicionar el desarrollo de su área en tal extremo que el sector privado tuviera que acomodarse de querer intervenir urbanísticamente. No lo es, sin embargo, observar cómo, dadas las intenciones recaudatorias de la administración pública, estas comunidades tienen que buscar, primero, el favor de quien pueda asesorar en la tecnificación del plan, y, segundo, el favor de quien quiera desarrollar, conforme a sus preferencias, o no, el suelo en cuestión, de tal manera que colaboren a financiar, de forma directa o indirecta, el necesario procedimiento a seguir.

Como decíamos, no dista mucho esta realidad de los casos de corrupción urbanística, en España e Inglaterra, en los que las autoridades públicas moldeaban la calificación de suelo y sus condiciones de desarrollo al servicio de los intereses de esta y otra empresa que casaban, por supuesto, con los intereses de algunos de nuestros representantes. En este caso, son las empresas, directamente, las que se ganan el favor de las comunidades y se convierten en representantes de las mismas, teóricamente, en interés de todas las partes. El hecho de que los ciudadanos ingleses decidan, no queda claro si libremente, a quién someterse y bajo qué condiciones no lo hace más democrático, no menos criticable.

Queda, por tanto, en manos de las corporaciones locales ser algo más que meros tramitadores y colaborar, como aquí se pide, con la ciudadanía en la elaboración de los instrumentos que conforman el *Neighbourhood Planning*, apartando a un lado la cuestión recaudatoria y la intervención del sector privado. En principio, la normativa de aplicación no lo impide, y darían, de esta forma, con la clave fundamental de los PDULs, y por extensión, del derecho a la ciudad.

.....

Una comunidad correctamente estructurada debe ser una comunidad flexible y con capacidad de gobierno, lo que nos conduce a las relaciones de cooperación entre Administraciones - y, entre éstas y la iniciativa privada -.

La cooperación interadministrativa, expresada en términos generales, cuenta con un profundo arraigo histórico en España, además de ser un muy relevante fundamento constitucional - citado a continuación a propósito del tratamiento del artículo 103.1 CE -, lo que no puede decirse del Reino Unido. Como expresara Neil MacGarvey, la cooperación interinstitucional, simplemente, no forma parte de su ADN²⁷³, más inclinado a facilitar el camino a la participación de agentes privados. ¿La razón? La restrictiva autonomía local, incluida una débil posición económica, la continua pugna competencial entre las autoridades locales y el Gobierno Central, en frecuente detrimento de las primeras²⁷⁴, y la ausencia de un Derecho Público consolidado.

Dada la clara posición teórica y práctica del Reino Unido en esta materia, procede concentrarnos unos instantes en el ámbito español. Según ha referido el Tribunal Constitucional, si bien la titularidad competencial es una cuestión a respetar en el ejercicio de las oportunas competencias, también lo es la concurrencia de legítimos intereses sobre un mismo espacio físico (SSTC 19/1982, 32/1983, 77/1984, 227/1987, 152/1988, 181/1988 y 36/1994): no hay una solución única y ésta debe encontrarse en las fórmulas que convengan en cada momento, y puesto que la cuestión económica

²⁷³ MCGARVEY, NEIL. *Inter-Municipal Cooperation: The United Kingdom Case*. Istituzioni del Federalismo. 2012. Texto Original: "IMC has simply not been part of the DNA of UK local government". A pesar de la directa alusión a la cooperación interinstitucional horizontal, del propio texto se entiende una extensión a las instituciones jerárquicamente superiores o "upper level government".

²⁷⁴ KELLY, J. *The curious absence of inter-municipal cooperation in England*. Public Policy and Administration. 2007.

importa, tales fórmulas pasan, en su gran mayoría, por la discusión y firma de sendos convenios de colaboración y consorcios, entre otros instrumentos, oportunamente referidos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A partir de aquí, toda una historia de corrupción política en España, y por qué no decirlo, a pesar de las apariencias, también en el Reino Unido, que ha devaluado el sentido de términos tales como la *cooperación*, aun cuando posiblemente hoy sea ésta más necesaria que nunca.

Ahora bien, ¿cómo debe materializarse esta cooperación? Si fuera sensato concebir lo ideal, habríamos de hacerlo en términos de asistencia y coordinación, materialización de los intereses generales. Puesto que la experiencia sugiere lo contrario, conviene que lo canalicemos por medio de la fiscalización, como superación de la tradicional tutela interadministrativa - aun cuando la cooperación interadministrativa puede darse de forma tanto vertical como horizontal, ésta última no suele ser objeto de mayor discusión. Nos concentramos ahora en aquella primera -.

La cooperación por medio de la fiscalización se anuncia como una herramienta esencial para con el cumplimiento de garantías de importancia constitucional reconocidas, en algunas ocasiones, dentro del Ordenamiento Jurídico del Estado de turno y, a bien seguro, en Cartas de vocación internacional. Y es que, ¿no es ésta la función última de los Niveles Administrativo 0 y 1: garantía de la realización de los derechos reconocidos a la ciudadanía? Para ello, debemos insistir, no es necesaria una distribución competencial como la existente, sino una voluntad real de fiscalizar la materialización de lo que a otros, en este caso las corporaciones locales, corresponde hacer.

“La práctica exclusión del control de tutela que ello comporta no cabe duda que ha de redundar en un fortalecimiento de la autonomía local. Pero desde otro punto de vista, puede conducir, indirectamente, a un debilitamiento de aquélla. En el sentido de que el legislador sectorial, de cuyas decisiones, como es sobradamente conocido, habrá de nutrirse la autonomía de municipios y provincias, ante la imposibilidad de establecer determinados controles administrativos sobre el ejercicio de funciones susceptibles de ser atribuidas a aquéllas como propias de forma exclusiva, cabe que prefiera asignárselas de forma compartida. Con lo que, si se asegura a los entes locales algún tipo de participación en el ejercicio de tales funciones, la decisión última

*correspondería a un sujeto público superior, el cual valorará en su conjunto los diversos intereses que converjan en el asunto de que se trate. Sin duda, por ello, (...) el legislador se resiste a aplicar en su pureza el planteamiento efectuado y mantiene saltuana y tal vez vergonzosamente, algunas de las tradicionales facultades de tutela”*²⁷⁵.

Y hablar en estos términos sugiere tener que lidiar con una serie de problemáticas que, dentro de este contexto teórico, resulta interesante prever. La primera de ellas es, sin duda, la multitud de conceptos jurídicos indeterminados vinculados a las garantías de nivel constitucional referidas con anterioridad. Éstas no destacan, precisamente, por su delimitación semántica. ¿Cómo valorar, entonces, aquello que no está definido? Nadie puede asegurar cuáles son las apreciaciones urbanísticas ligadas al derecho a la educación, salud o vivienda digna. En páginas atrás nos hemos aproximado en crítica y juicio a la realidad existente, pero lo cierto es que tampoco lo hemos definido, tanto por conciencia como por imposibilidad ante la variedad de la casuística que uno puede encontrarse. La práctica diaria habrá de dar solución a cada supuesto, y es que, ciertamente, la indeterminación jurídica aplicada a los derechos humanos es un maravilloso campo de juego que ofrece multitud de posibilidades. Como bien afirmara Enrique P. Haba, *“cual toda ideología social, su contenido no está predeterminado, sino que se va “haciendo” de acuerdo a las distintas formas de ser concebida por sus usuarios, según la visión de la realidad social y la fe política que subyacen a la conducta lingüística consistente en invocar la palabra de tal doctrina”*²⁷⁶. Y, pese a las dificultades que la indeterminación puede suscitar en primera instancia, resulta acertado. En un trabajo en el que la disputa intelectual remite de forma imperativa a la libertad de refundación de las sociedades a nivel municipal, afirmar lo contrario sería un gran acto de incoherencia.

Así, brindamos la oportunidad de adaptar el contenido al tiempo que evoluciona el ciudadano; y las Administraciones Públicas deben ser plenamente conscientes de ello en su proceso de interpretación, no sin olvidar que tal abanico sólo será tan amplio como el

²⁷⁵ ENTRENA CUESTA, RAFAEL. *Las relaciones interadministrativas*. Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público. Nº 5. Barcelona, 1986.

²⁷⁶ HABA, ENRIQUE PEDRO. *El lenguaje de los derechos humanos como un mal moral (Anotaciones complementarias sobre la “practicidad”, extra-científica, de los discursos con los que se reclaman estos derechos)*. Criterio Jurídico. Santiago de Cali. Vol. 8. N. 2. 2008.

consenso social lo permita, y la definición última, tan válida como sea admitida por los usuarios a los que dicha prestación dé servicio.

En orden a garantizar esta circunstancia, la Administración, en su labor de fiscalización, ha de comprender las exigencias y necesidades de la comunidad receptora y servir los cambios y sugerencias que estime convenientes en oportunos tiempo y forma. La fiscalización es un acto constructivo en un contexto - flexiblemente - estructurado, cual es el planeamiento urbanístico.

Precisamente, uno de los grandes males de las actuales estructuras de planeamiento es la falta de agilidad y la rigidez de sus instrumentos. El hecho de introducir la fiscalización del contenido de los planes y proyectos urbanísticos no es un estadio nuevo que vaya a generar ningún retraso sobre el presente modelo, similar en la mayoría de los países de nuestro entorno, más allá de las dificultades comparativas que los cambios sugeridos a nivel material / sectorial ofrecen.

Las actuales prestaciones, sean en educación, sanidad o cualesquiera otros, son objeto, repetimos, de la más laboriosa negociación a varias bandas sobre la base de los antes referidos convenios y consorcios - precisamente, aplaudidos por el profesor Rafael Entrena Cuesta, comprensibles en un contexto de transición -. No es difícil imaginar su sustitución por un procedimiento de consulta-estudio-sugerencia, resultado, en tal caso, de un proceso previo, por constante, de diálogo interno permanente.

La cuestión competencial es, hoy, una vez más, una cuestión económica. Como bien expresara la propia CEOT, *“las profundas modificaciones acaecidas en las estructuras económicas y sociales de los países europeos y sus relaciones con otras partes del mundo exigen una revisión de los principios que rigen la organización del espacio con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto plazo, sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los de medio ambiente”* (Preámbulo CEOT).

Al hablar de objetivos económicos podemos hacer referencia tanto a estrategias de tejido económico sobre la ciudad como a estrategias de gasto público sobre la ciudad, en referencia a la disposición de servicios y espacios públicos. No hay pensamiento más a

corto plazo que el de aquél que se encuentra sometido a un presupuesto gestionado por un tercero, pues no dudará en solicitar el favor en materias que le sean de mayor provecho y rentabilidad. No dejaremos de caer en este tipo de situaciones en tanto en cuanto no sepamos diferenciar entre decisión, financiación y ejecución.

Si bien son etapas que se condicionan entre sí, son éstas etapas fácilmente distinguibles que deben responder a criterios de eficiencia urbana. Resulta inútil decidir sobre aquello que no se puede ejecutar, y absolutamente contraproducente sería involucrar a la ciudadanía en un proceso de decisión cuya ejecución queda supeditada a prioridades presupuestarias de terceros. La eficiencia urbana pasa por el establecimiento de un sistema de distribución competencial que anime la concentración de dichas etapas en ámbitos de actuación cercanos a la propia urbe, y éste es el criterio sobre el que puede y debe solventarse el tradicional - que no presente²⁷⁷ - conflicto positivo de competencias. A este respecto, la CEOT destaca las características más relevantes de la Ordenación del Territorio, en tanto que ciencia, y de entre las cuales destacamos, “*Global: debe tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global*”. Coordinar es proporcionar lógica conjunta en adición a la primaria lógica local. En ningún caso tiene la coordinación nada que ver con la decisión, lo que supone, en su caso, una extralimitación de las autoridades superiores al municipio en el ejercicio de sus deberes, sea de forma directa sea de forma indirecta.

Por tanto, si concentrar al máximo posible en torno al ámbito más básico, el local, las etapas de decisión, financiación y ejecución es una prioridad sobre la que esgrimir el debate competencial, la coordinación de dichas competencias, en el marco de una cooperación por medio de la fiscalización, no puede ir más allá de velar por que éstas sean lógicamente ejercidas desde un prisma supramunicipal, lo que nos conduce al tratamiento de las instituciones locales de naturaleza supramunicipal, concepto que

²⁷⁷ En un momento tan delicado como el actual, surge, a efectos de relación institucional, un curioso fenómeno de fuerzas y contrafuerzas igualmente importantes hacia el interior y hacia el exterior. Hacia el interior, en tanto en cuanto que todas las anteriores demandan la prestación de una serie de servicios (sean éstos básicos o no); hacia el exterior, en tanto en cuanto estas mismas intentan, por un medio u otro, la evasión de responsabilidades en la proyección y desarrollo de estos mismos servicios (y, en algunas ocasiones, incluso en su gestión).

Lo que en tiempos de bonanza fuera una pugna competencial positiva, ahora no puede sino calificarse de nula - ni tan siquiera negativa -. Las corporaciones locales consolidan con estas dinámicas el actual modelo, no por ello sin cesar en sus demandas de cobertura, y las instituciones de ámbito estatal recogen el testigo con sumo gusto para cederlo, posteriormente, a la iniciativa privada.

polemiza con arraigadas costumbres, como es el caso de España, o nuevas tendencias cuya implantación es de tremenda actualidad en países como Inglaterra.

La asistencia de las Instituciones Locales de Naturaleza Supramunicipal (ILNS) y su estudio comparativo con los Intermunicipality Forums (IF), Sudáfrica.

Comprender dichas instituciones como el conjunto de autoridades municipales no es nada nuevo. Quizá sí lo sea la composición y la capacidad de acción que proponemos para las mismas. En el desarrollo de esta cuestión trataremos varios temas que, estando vinculados entre sí, explican cuanto se puede decir, teóricamente, sobre este particular. Para ello, nos valemos, una vez más, de la experiencia sudafricana, que a efectos de referencia práctica resulta suficientemente ilustrativa, a pesar de su corto recorrido. Se trata de las relaciones intergubernamentales, especialmente valoradas a efectos interprovinciales, pero con igual calado en el ámbito inter-municipal, al que prestamos especial atención.

El art. 41.1.h) Constitución Sudáfrica 1996 - en adelante, CSA - dispone: “*Los principios del gobierno co-operativo y las relaciones intergubernamentales son: (1) Todas las esferas de gobierno y todos los órganos del estado dentro de cada esfera deben: (h) cooperar entre sí con confianza mutua y buena fe: (i) promoviendo las buenas relaciones, (ii) asistiendo y apoyándose entre sí, (iii) informándose y consultándose en relación a materias de interés común, (iv) coordinando sus acciones y legislaciones, (v) acordando procedimientos, y (vi) evitando procedimientos legales contra sí*”²⁷⁸.

La concreción y el desarrollo de los puntos señalados se pueden encontrar en la *Intergovernmental Relations Framework Act 2005* - en adelante, IGRFA 2005 -. Nos detenemos, en concreto, en el Capítulo II, Parte 4, artículos 24 a 29 CSA;

A) Municipal Intergovernmental Forums - en adelante, MIF -:

²⁷⁸ Art. 41.1.h) Constitución de la República de Sudáfrica 1996. Texto Original: “(1) All spheres of government and all organs of state within each sphere must: (h) co-operate with one another in mutual trust and good faith by: (i) fostering friendly relations; (ii) assisting and supporting one another; (iii) informing one another of, and consulting one another on, matters of common interest; (iv) co-ordinating their actions and legislation with one another; (v) adhering to agreed procedures; and (vi) avoiding legal proceedings against one another”.

- La composición (art. 25 CSA): el presidente del distrito, el alcalde de todos los municipios que conforman el distrito, y el administrador de aquella localidad que esté sujeta a intervención, de ser de aplicación el art. 139 CSA. La asistencia es obligatoria (art. 24 CSA).

- Las funciones (art. 26 CSA): su naturaleza es consultiva y, entre sus funciones cabe subrayar: (d) ofrecerse apoyo inter-municipal en virtud del art. 88 de la *Local Government: Municipal Structures Act 1998* - en adelante, MSA 1998 -.

B) *Intermunicipality Forums* - IFs (arts. 28 y 29 CSA) -: dáse cuando dos o más municipios deciden promover las relaciones intergubernamentales entre sí - la diferencia radica en la estatutaria asistencia que el art. 24 establece para con los anteriores; en este caso, la asistencia es plenamente voluntaria -. Su naturaleza consultiva y su rol como centro de intercambio de información y experiencias, de discusión y debate, son iguales.

Al igual que las IFs, las Instituciones Locales de Naturaleza Supramunicipal se conforman, en la inventiva de esta tesis, por la agrupación de las corporaciones locales que se sientan representadas por las delimitaciones geográficas en las que éstas se ubican y aquéllas alcanzan, siendo el compromiso o la estable permanencia en el tiempo lo que cimiente los proyectos que, en el seno de tales instituciones, se fragüen y desarrollen. Se trata de concebir la financiación, proyección, ejecución y gestión de los servicios que les son demandados por su población local más inmediata; se trata de superar el desorden generado por la visión sectorial de los servicios públicos, delimitando y racionalizando el alcance de aquello que es ciertamente supramunicipal y aquello que no lo es, y aún en este último supuesto, aquello que decide elevarse a dichas instancias de interés supralocal y aquello que, por no ser necesario, prefiere desarrollarse en el ámbito municipal. Y he aquí la primera de las cuestiones a tratar, la capacidad de materialización de los proyectos objeto de discusión. El antedicho art. 88.2 MSA1998 dice respecto de Sudáfrica: “(b) *un gobierno local, a petición del gobierno de distrito en cuyo área el gobierno local solicitante de asistencia se encuentre ubicado, podrá facilitar apoyo económico, técnico y administrativo hasta que este gobierno local sea capaz de proveerse dichos servicios a sí mismo; (c) un gobierno local podrá facilitar apoyo económico, técnico y administrativo a petición de otro*

gobierno municipal que se encuentre dentro del mismo distrito, hasta que este gobierno local sea capaz de proveerse dichos servicios a sí mismo”²⁷⁹.

Esto ha de entenderse en un contexto único, el sudafricano, de transición a la democracia, un camino para solventar las diferencias estructurales que casi 80 años de apartheid han causado y que a día de hoy siguen muy presentes. Sea por ello, todos los documentos relacionados con este asunto, la gobernanza municipal - también el *White Paper on Local Government 1998* lo hace -, se alinean para dar salida al interrogante presupuestario al que ni el gobierno central ni el provincial pueden dar respuesta. El apoyo económico inter-municipal, así, funciona como tercera fuente de financiación a la que, a efectos prácticos, sólo se acude en caso de ser esto necesario y posible; una especie de compensación histórica encubierta con el fin de dotar de equilibrio al conjunto del territorio nacional. En similares términos podríamos hablar de las desigualdades espaciales tanto en el interior de nuestras ciudades occidentales como entre éstas, donde “*la heterogeneidad pone de manifiesto la existencia de diferencias socioeconómicas estructurales entre los espacios. La desigualdad destaca las distintas velocidades y ritmos de movimiento en los componentes del espacio social y, finalmente, la polarización señala la tendencia a la concentración espacial del poder económico. De esta manera se define una dimensión macroeconómica espacial del poder económico que interactúa localmente. Esta dimensión del capital global es asumida como el resultado de la combinación de lógicas de naturaleza diferentes, tanto por su contenido y su dinámica como por la asimetría de sus relaciones*”²⁸⁰.

Desde esta perspectiva global, la solidaridad y eficiencia económicas tienen por misión promocionar vínculos de responsabilidad inter-partes que animen el mayor grado de autonomía local posible. Por defectos de la Historia, lo cierto es que ésta se encuentra en un importante momento de inflexión, como sabemos, en atención a las propuestas que los distintos Estados tienen para su infraestructura administrativa local, con una tendencia por parte de los Gobiernos Centrales - y Autonómicos, en el caso español - a

²⁷⁹ Art. 88.2 Local Government: Municipal Structures Act 1998. Texto Original: “(b) A local municipality on request of a district municipality in whose area that local municipality falls may provide financial, technical and administrative support services to that district municipality to the extent that that local municipality has the capacity to provide those services. (c) A local municipality may provide financial, technical or administrative support services to another local municipality within the area of the same district municipality to the extent that it has the capacity to provide those support services, if the district municipality or that local municipality so requests”.

²⁸⁰ CUERVO L. y GONZÁLEZ J. en CARBALLO, TERESA. *Crecimiento y desigualdad urbana. Implicaciones ambientales y territoriales. Campana, 1950-2000*. Ed. Dunkcan. Buenos Aires, 2004.

una suerte de “repatriación” material que estricto sensu no puede entenderse como tal, pues, en primer lugar, nunca tales ámbitos materiales fueron atribuidos a las Corporaciones Locales y sus extensiones supramunicipales, sino que su asunción competencial - en caso de ser así – fue fruto de la evolución material y la satisfacción de una necesidad organizativa, y, en segundo lugar, no corresponde a los Niveles Administrativos 0 y 1 el garantizar la correcta gestión de estos asuntos, en justicia y deferencia a la propia autonomía local.

A bien seguro, la corresponsabilidad administrativa es uno de los conceptos de menor desarrollo y discusión doctrinales dentro de nuestro bagaje más inmediato, lo que demuestra el escaso aprecio jurídico-político que esta materia suscita.

Sabiendo de la existencia de proyectos de clara naturaleza supramunicipal, procede cuestionarse la existencia de tal corresponsabilidad en el caso de que una autoridad local decida elevar a tal instancia un asunto de ámbito igualmente local. Entre las muchas causas que pueden justificar un movimiento así, la económica y presupuestaria es, sin duda, la más probable. La cuestión es, ¿puede hablarse de corresponsabilidad en una hipótesis como ésta, donde el abuso parece quedar garantizado? La corresponsabilidad deviene de la solidaridad y eficiencia económicas, por lo que su tratamiento debe realizarse con extrema cautela. Ello obliga a que cada caso deba juzgarse de forma individualizada; pongamos por ejemplo el caso de las guarderías de Barakaldo: el planeamiento urbanístico vigente así como sus normas de desarrollo, preocupadas por la transformación física y económica del municipio, han descuidado la atención sobre ciertos servicios, entre otros, la escolarización infantil; ¿debe asumir ahora tal responsabilidad un eventual órgano administrativo supramunicipal? Si se permite cierto grado de humanismo, la respuesta es sí; ante un conflicto de principios, el factor ciudadano no puede quedar relegado a la última posición en favor de ningún otro, ni siquiera el factor económico.

La cuestión a plantear, no obstante, es si este escenario podría haberse evitado. El diálogo permanente y la fiscalización local, tanto a nivel municipal como supramunicipal, tienen una relación directa con este particular, y es que, la composición de las infraestructuras y procedimientos administrativos han de estar claramente orientados a prevenir situaciones como la descrita y solventar sin mayor demora las

incidencias que, con independencia de la causa - a analizar a efectos de mejora a futuro - pueden surgir, dando oportuna respuesta a la posición garante que la actuación de los agentes públicos obliga y de la que no pueden desprenderse por falta de interés directo, lo que también es muy discutible. Bajo esta lógica, tienen mucho más sentido las IFs que las MIFs, pues las primeras tienen un carácter voluntario del que las segundas carecen.

La adhesión a este tipo de organismos municipales ha de ser, en efecto, plenamente voluntaria, por ser que comparten intereses colectivos comunes, y, por ende, problemáticas relacionadas, y siendo que reside en el ánimo de todas las partes hacerlas frente con la mayor solvencia posible. Tal circunstancia, a modo aclaratorio, no debe entenderse como una contradicción en nuestros esfuerzos localistas. Aunque dotar de poder a las corporaciones locales es una máxima constante, esto no ha de entenderse, nunca lo hemos expresado así, como un acto de aislamiento, sino de capacidad de gobierno y relación con aquellos entes próximos y lejanos que se estime conveniente.

A este respecto, y por alusiones en párrafos anteriores, conviene abordar también, como tercera cuestión, la fiscalización sobre los organismos locales de naturaleza supramunicipal, en tanto que entidades con capacidad de deliberación y decisión. Los mismos comentarios caben hacer aquí, y, en adición, atiéndase al siguiente: a estos efectos, todos los proyectos que surjan de una institución de esta categoría han de ser considerados proyectos de naturaleza supramunicipal, con independencia de que su afección directa pueda ser, en primera instancia, exclusivamente municipal - véase el ejemplo de los centros infantiles -. La explicación radica en el interés supramunicipal que ha motivado la causa.

Desde esta perspectiva, su aproximación vertical ha de ser igualmente consecuente, ya se trate de un proyecto destinado a solventar una deficiencia ya sea un proyecto fruto de la mera voluntad de cambio. Si consideramos que todas las decisiones que se adoptan en este nivel administrativo responden a intereses supramunicipales (siendo muy distinta su materialización, como sabemos), tiene sentido esperar repercusiones a igual nivel, y, por ende, una fiscalización acorde. Podríamos hablar de una suerte de repercusiones de escala: éstas son proporcionales al interés que justifica la decisión adoptada.

La fiscalización, en virtud de la legislación vigente, tiene lugar en Sudáfrica vía informe elevado al *President's Co-ordinating Council* (PCC) , es decir, el Gobierno Central, al menos anualmente, por parte del *National Intergovernmental Forum* (NIF, art. 12 IRGFA 2005) y los *Provincial Intergovernmental Forums* (PIFs, art. 20 IRGFA 2005). Sin embargo, nada se dice de los *Municipal Intergovernmental Forums* (MIFs). Las razones pueden ser varias, incluyendo la ineficiencia del asunto.

Retomando la cuestión de la fiscalización en escala, podría parecer más razonable, en alusión a Sudáfrica, que ésta organizara sus actos de fiscalización de forma jerárquica inmediatamente superior, de tal forma y modo que el NIF reportaría al PCC, los PIFs harían lo propio con el NIF, y los MIFs con los correspondientes PIFs. Finalmente, y por extensión lógica, los IFs reportarían a los oportunos MIFs, salvando, así, la tediosa cuestión procedimental.

En el caso de los ILNSs, el tratamiento de esta materia habría de ser muy similar, tanto en formas como en tiempos, sólo que en este supuesto, estos informes habrían de ser obligatorios. Su obligación deviene de la comprensión de estos órganos como elemento fundamental en la legitimación de las reformas que se sugieren en referencia al derecho a la ciudad, dentro del actual sistema de organización institucional y jurídico-urbanístico. Estos reportes, además de ser increíblemente útiles para la comprensión del desarrollo global de un municipio (y considerando la participación intermunicipal, también de un área), son unos instrumentos fabulosos de cara a la fiscalización pública que los habitantes de los diferentes municipios parte pueden ejercer sobre tales supra-organismos, cuarta y última cuestión a tratar en relación a este asunto; un medio de participación ciudadana indirecta que habría de garantizar la transparencia que la confianza que aquellos depositan sobre sus representantes municipales merece. Pero, hablando en estos términos, ¿no queda comprometida la participación ciudadana activa o directa? Estos organismos supramunicipales se conforman, primariamente, por las Corporaciones Locales interesadas y éstas son, a todos los efectos, los representantes directos de la ciudadanía residente en su circunscripción; en su mano queda que dicha representación tenga lugar con el debido conocimiento de causa. Es así, por tanto, que los organismos supramunicipales no limitan la participación ciudadana, pues suponen la concertación de voluntades antes manifestadas y aquí consideradas.

La concepción de foro de cooperación es inherente a los ILNSs, y ésta es la vocación con la que han de nacer. De cualquier otra manera, su existencia carecería de sentido y las críticas y acusaciones de burocratización del sistema serían acertadas. Los organismos supramunicipales sólo pueden quedar justificados en tanto que extensión de la autonomía de las corporaciones locales, siendo éstas, representantes legítimos de sus administrados. Y esto aplica por igual a los asuntos locales elevados a instancia supramunicipal como a aquellos propiamente supramunicipales. Quizá sean estos últimos los que pueden suscitar más dudas, pero lo cierto es que es un asunto puramente procedimental.

Con toda probabilidad, los organismos supramunicipales representan el mayor reto dentro de la nueva lógica que se deriva del reconocimiento del derecho a la ciudad: solidaridad, cooperación, participación y respeto a la voz participada. Un cambio de mentalidad que obliga la existencia de nuevos escenarios en los que desarrollarse y hacerse realidad. Nos reafirmamos en la convicción de que no existen sociedades idénticas, más al contrario, cada cual debe desarrollarse en base a su propia experiencia. Sin embargo, y en el contexto de este momento de evolución necesaria, concebir estos organismos supramunicipales como instrumento de cooperación parece lo correcto. El tiempo dirá si, a futuro, su existencia sigue siendo tan conveniente como lo es ahora. Y lo es por las posibilidades que brinda a la flexibilidad de su contenido, al servicio de las necesidades y voluntades sociales del momento.

Las ILNSs son, ciertamente, uno de los elementos de mayor importancia a la par que uno de los factores de mayor riesgo en una reforma como la sugerida. Lamentablemente, la teoría no puede dar respuesta válida a un supuesto de hecho que sólo puede solventarse in situ, una vez llegado el caso, dadas las particularidades que definen cualitativamente el propio supuesto de hecho. No puede darse respuesta a una pregunta que no se conoce.

No podemos determinar, por tanto, qué ha de hacerse en caso de vulneración de los fundamentos de categoría constitucional relacionados con anterioridad, pilares del derecho a la ciudad. Si algo puede aventurarse es que dependerá, fundamentalmente, del grado de fiscalización en cuestión. Una visión, quizá un tanto simplista, de la corresponsabilidad que se deriva del efectivo reconocimiento de la autonomía local,

pero, en cualquier caso, eventualmente cierta tanto para con las Corporaciones Locales como para con su extensión, las ILNSs.

Implantación de las ILNSs en Barakaldo, Euskadi, y Milton Keynes, Inglaterra.

No hay elementos suficientes para determinar que la implantación, sea de forma oficial u oficiosa, de las ILNSs puede suponer una vulneración de las actuales estructuras presentes en Barakaldo y Milton Keynes o crear un conflicto normativo o procedimental de ningún tipo, siempre y cuando sean respetadas las dinámicas sectoriales.

Como bien sabemos, cada materia, a pesar de su afección urbanística, está primariamente sujeta a una serie de consideraciones muy particulares derivadas de su propia normativa o legislación de aplicación. La existencia de una esfera de colaboración supramunicipal no tendría por qué incidir de manera negativa en la cumplimentación de las diferentes exigencias procedimentales de turno, puesto que dicha esfera es, si acaso, un añadido válido a la estructura existente.

En cuanto a los informes o reportes periódicos a los órganos jerárquicamente superiores, la verdad es que, no requiriéndose a los efectos de fiscalización, carecen de sentido imperativo por no atender nuestras motivaciones legitimadoras. Ciertamente es que, por otro lado, no se prohíbe, y por tanto, son tan procedentes como cualquier otro acto de comunicación entre órganos de gobierno, pero no habrán de servir, en ningún caso, más allá, lo que no preocupa en demasía, pues la legitimación de los proyectos y actuaciones urbanísticas que se decidan devendrá del seguimiento del procedimiento que, como decimos, la legislación sectorial ordena y, que, por tanto, ha de seguirse.

Resulta recomendable, sin embargo, proceder con estos informes o reportes, si no de cara a los órganos de gobierno jerárquicamente superiores, de cara a la ciudadanía de los municipios afectados, como decimos, para facilitar el control de la actuación de sus representantes municipales, cuestión ésta que bien podría verse extendida a las actuaciones ordinarias de éstos, buscando la aprobación o reprobación de sus representados.

5. El planeamiento debe ser subjetivamente participativo.

El diálogo permanente es una cuestión que hemos referido en multitud de ocasiones. Un concepto interesante pero posiblemente difícil de imaginar. Resulta difícil de imaginar la institucionalización o procedimentalización de un hecho tan etéreo como es el contacto inter-administrativo y transdisciplinar (diálogo interno) y de tales agentes con la sociedad en su conjunto (diálogo externo). Aún puede decirse más, ¿es la propia procedimentalización de la participación pública coherente con el carácter dinámico y espontáneo del diálogo que hemos dibujado? ¿No existe ya un diálogo procedimentalizado al que hemos calificado como tecnicismo democrático?

Desde el prisma del pragmatismo, salvamos las mencionadas cuestiones argumentando que (a) si bien la espontaneidad en el trato que los representantes institucionales pueden mantener con sus sociedades es deseable, el establecimiento de normas que guíen la participación pública es una necesidad de nuestro tiempo; y (b) los problemas asociados a la participación ciudadana radican en la naturaleza de la institución y la modalidad del procedimiento, y no, en la mera existencia de dicha institución o tal procedimiento.

De los actuales procesos de participación ciudadana podemos decir que son, por regla general, y en el ámbito del urbanismo en particular, oscuros y mediatizados.

**Oscuros: “por tradición, en el proceso de formación de los planes, se huye del debate y de la transparencia en la toma de decisiones para producir un documento burocratizado con unos contenidos inescrutables para los ciudadanos, usuarios de la ciudad y hasta para los propios técnicos que han de supervisarlos o hacer uso de ellos. Se usan a menudo, de manera consciente y generalizada, metalenguajes, definiciones herméticas, o jergas de difícil o imposible comprensión con el ánimo de establecer un mecanismo de dependencia respecto a la explicación del significado de términos, expresiones técnicas, artículos de la normativa, códigos asignados en la cartografía y demás aspectos susceptibles de justificar la facultad exclusiva de interpretación”²⁸¹.*

²⁸¹ DELGADO PÉREZ, GERMÁN J., *La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección. Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior*, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XI. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2007.

Extensa literatura ha criticado con ahínco las dificultades de los actuales procesos de participación ciudadana en el ámbito urbanístico, y he aquí una de las opiniones más severas. Demasiado complejo, demasiado técnico, demasiado formalista, demasiado rígido. Y todo ello es cierto. Ahora bien, la cuestión es cómo puede lograrse lo contrario.

A falta de una mayor madurez colectiva, la transformación jurídica o normativa de los proyectos urbanísticos requiere de una identidad propia con base en una estructura de motivación y desarrollo normativos que obligan cierta formalidad. La alternativa podría pasar por adecuarlo al gran público, organizar sesiones explicativas previas, fomentar su debate y discusión, pero esto provocaría, sin duda, el retraso en la consecución del proyecto en cuestión y el malestar de los implicados.

No hay fácil solución inmediata, excepto el cambio en la lógica bajo la que se erige la actual participación; a ello responde, precisamente, el diálogo permanente, por mor del cual, como sabemos, la participación en el hecho urbano no es una cuestión puntual, sino un continuo.

Dicha formalidad ofrece control, la certeza de que se están acometiendo las preferencias mayoritarias - entendidas como cúmulo de individualidades -. Miles de debates y discusiones – participación informal – pueden llevarse a cabo y sólo han de servir para captar sensaciones, tendencias, ánimos que carecen de ningún fundamento jurídico.

La completitud de los procedimientos es, por tanto, clave para poder entender y dar crédito a su existencia. De esta manera, la oscuridad que se imputa al hecho urbanístico se disipa, a falta de su constatación práctica, por la combinación de los aspectos positivos de ambas fórmulas de participación pública, informal primero, y formal después, o viceversa. En ningún caso se pretende un sentido ordinal obligatorio.

** Mediatizado: “el sentido en el que se utiliza aquí es el que corresponde a su significado original, aplicado a la modalidad de aspectos previstos de participación ciudadana en los procesos de gestión del territorio, que lejos de representar un mecanismo de garantía democrática, se convierten en fórmulas de simulación que*

ocultan una profunda traición al significado de las conductas colectivas de la sociedad civil”²⁸².

Sea por el contenido del hecho normativo-urbanístico sobre el que recae el proceso de participación, sea por el momento en el que se lleva a cabo, lo cierto es que la administración responsable tiene una mayoritaria tendencia a dirigir la opinión pública en aras a alcanzar altas cotas de aceptación. Este tipo de comportamientos tan sólo pueden comprenderse en sociedades donde la relación existente entre las instituciones y la ciudadanía se encuentra distanciada, y en ocasiones, en rivalidad y enfrentamiento. Una realidad promocionada por unos y otros, no obstante la cual buena es la mención a la posición garante de la Administración Pública. En tanto en cuanto no exista el espíritu de comunidad necesario, las instituciones públicas son responsables de asegurar que los proyectos urbanísticos, en nuestro caso, respondan a criterios que satisfagan los intereses generales implicados:

España. Artículo 103.1 CE: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

Inglaterra. Punto 1, Capítulo 1 (*Getting it Right*) del documento *Principles of Good Administration*: *“Todas las instituciones públicas deben cumplir con la ley y tener en consideración los derechos de aquellos que se encuentran implicados. Deben actuar de acuerdo a sus capacidades y deberes estatutariamente reconocidos y cualesquiera otras normas de aplicación a su ámbito de ejercicio. Deben seguir sus propios procedimientos, sean éstos públicos o internos”*²⁸³.

²⁸² DELGADO PÉREZ, GERMÁN J., *La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección. Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior*, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XI. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2007. Nota: El término utilizado por el profesor G.J. Delgado Pérez es “teledirección” o “teledirigido”. En nuestro caso, hemos optado por el apelativo “mediatizado”, con la intención de limitar la noción “remota” y asegurar la crítica a su parcialidad.

²⁸³ PARLIAMENTARY AND HEALTH SERVICE OMBUDSMAN. *Principles of Good Administration*. London, 2009. Texto Original: Punto 1, Capítulo 1: “All public bodies must comply with the law and have regard for the rights of those concerned. They should act according to their statutory powers and duties and any other rules governing the service they provide. They should follow their own policy and procedural guidance, whether published or internal”.

Punto 3, Capítulo 4 (*Acting fairly and proportionately*) del documento *Principles of Good Administration*: “Las acciones y decisiones de las instituciones públicas deben ser libres de interés personal u otros intereses que pudieran prejuzgar dichas acciones o decisiones, y ningún conflicto de interés debiera ser reconocido. Las instituciones públicas no deben actuar de forma que ilegalmente discriminen o favorezcan de forma injustificada a individuos o intereses particulares”²⁸⁴.

Estos últimos puntos están extraídos del documento *Principles of Good Administration*, una guía de actuación para las instituciones públicas, en su día a día, entre sí y para con el ciudadano. La razón por la que hemos tenido que acudir a un texto de estas características reside en la circunstancia de que, como hemos advertido, no existe un Derecho Público positivo en el ámbito inglés, a diferencia de la costumbre franco-germana de la que la cultura jurídica española es parte²⁸⁵.

Hay una diferencia de partida, por tanto, entre ambos ejemplos, España e Inglaterra, pero dicha diferencia se limita al ámbito teórico. En la práctica, la naturaleza garante de la Administración Pública es la misma así como el distanciamiento de ésta con la ciudadanía. El carácter mercantil, notorio en el discurso inglés (el Capítulo 2 de los mencionados Principios reza *Being customer focused*²⁸⁶), con el que se concibe al ciudadano, en tanto que cliente al que le asisten determinados derechos, se encuentra en el eje de su mediatización.

²⁸⁴ PARLIAMENTARY AND HEALTH SERVICE OMBUDSMAN. *Principles of Good Administration*. London, 2009. Texto Original: Punto 3, Capítulo 4: “The actions and decisions of a public body should be free from any personal bias or interests that could prejudice those actions and decisions, and any conflict of interests should be declared. Public bodies should not act in a way that unlawfully discriminates against or unjustifiably favours particular individuals or interests”.

²⁸⁵ A modo anecdótico, Lord Denning llegó a afirmar lo siguiente: “Puede decirse ahora que contamos con un Derecho Administrativo desarrollado”²⁸⁵. Sin embargo, nunca ha sido esto tan cierto, como bien corrige Lord Justice Woolf en la Introducción a la obra *The Role of the English Judiciary in Developing Public Law*: aquél se encontraba en proceso de desarrollo en los años 1970 y, a día de hoy, aún no está consolidado. WOOLF, HARRY. *The Role of the English Judiciary in Developing Public Law*. William and Mary Law Review, Vol. 27.4. 1986. Texto Original: “It may truly now be said that we have a developed system of administrative law”.

²⁸⁶ En relación a la cuestión del Derecho Público y su tendencia al discurso de lo privado, Lord Wilberforce explicaba: “Las expresiones “Derecho Privado” y “Derecho Público” han sido recientemente importadas en la legislación de Inglaterra de países que, a diferencia del nuestro, tienen sistemas diferenciados para asuntos que conciernen al Derecho Privado y el Derecho Público...”. Sentencia Davy v Spelthorne Borough Council (1984) AC 262. Texto Original: “The expressions “private law” and “public law” have recently been imported into the law of England from countries which, unlike our own, have separate systems concerning public law and private law...”.

La relación que existe entre la Administración Pública y la ciudadanía puede compararse, en efecto, con la del proveedor y el cliente. El primero oferta y el segundo demanda. Pero, como explican los expertos en el campo del marketing, la oferta no es honesta y la demanda no es genuina, sino que se encuentra sugestionada. La primera estima qué puede y/o quiere ofertar y convence a la segunda para que así participe de ella. La mediatización de la participación ciudadana es un hecho obligado en el seno del actual sistema administrativo y el presente ánimo ciudadano.

Ahora bien, conviene concluir, siendo hoy comprensible, no es justificable por más tiempo, ni tan siquiera en aplicación de la posición garante de la Administración Pública, cuya función es meramente de coordinación y ejecución, y en ningún caso, de decisión, y aún menos, unilateral.

.....

En este sentido, demandar una población más activa exige establecer, primero, los canales de comunicación formales e informales adecuados. La mayor dificultad reside en la particularidad dentro de la generalidad de los procesos de participación formal que pueden establecerse y la abstracción e indeterminación que la participación informal supone.

Echemos un vistazo al supuesto israelí, en relación al cual se han escrito diversos artículos que bien pueden sernos de ayuda para la resolución de estas y otras cuestiones planteadas, por ser el sistema hebreo un modelo de planeamiento que, debido al conocido conflicto territorial y fronterizo que le enfrenta a diversos otros territorios de su entorno, siempre ha puesto el interés nacional por encima del privado, como demuestran las continuas *new towns*, en este caso con propósito colonial, así como los desarrollos urbanísticos con intenciones segregacionistas, denunciado en repetidas ocasiones, sea dicho de paso, por la propia ONU.

Y remarcamos la cuestión del interés nacional, porque, distanciándose de la crítica habitual al Modelo Occidental, no puede decirse que no haya un liderazgo indiscutible de los organismos estatales en defensa de la cosa pública, entendiendo por tal, la cuestión nacional que se apunta, lo que resulta sencillo si tenemos en cuenta que la

Autoridad Nacional de Suelo Israelí - *Raeshoot Mekarka'ei Yisrael* - es propietaria del 90% del territorio y que las respectivas instituciones gubernamentales deciden, en exclusiva, en torno a las necesidades de vivienda e infraestructura.

Si creemos que Israel es una democracia representativa, a igual imagen y semejanza que las democracias occidentales, debemos afirmar que Israel, a efectos de planeamiento urbanístico, es, tal y como se ha descrito, uno de los países más democráticos que pueden ponerse como ejemplo. Sin embargo, no ha sido siempre éste el sentir general de los israelitas, cuyas manifestaciones de descontento han ido (y así continúan) en aumento, lo que llena de perplejo al establishment político al que, cierto es, no se puede reprochar falta de compromiso con su programa de gobierno en relación a este particular. La democracia representativa no es suficientemente democrática.

Sea por este motivo, son dos las formas de participación ciudadana a las que las instituciones de gobierno se han expuesto a partir de los 1990s, aquéllas que se denominan formal e informal. En honor a la verdad, los procesos formales de participación ciudadana son limitados y restrictivos, por definición y en comparación con Barakaldo y Milton Keynes, lo que ha obligado, por demanda popular, la habilitación de los procedimientos informales, pues era así que la expresión de voluntades minoritarias, e incluso individuales, se perdían en el eco de los grandes movimientos, a los que siempre se ha prestado mucha mayor atención dado el interés político que también mueven estas sesiones o audiencias.

El carácter limitado y restrictivo del que hablamos, conviene aclarar, no se debe al modo de participación en cuestión, pues éste es presencial y a viva voz frente al responsable institucional de turno, sino al momento en que ésta tiene lugar, única y exclusivamente, una vez que se ha consolidado un texto cuya legitimación se busca vía exposición pública, lo que reduce la iniciativa ciudadana a la expresión, y consideración por parte del organismo en cuestión, de objeciones varias que en ningún caso comprometen la viabilidad del proyecto como conjunto, en lugar de aportaciones positivas que, de haberse dado en origen, podrían haber dado lugar a un proyecto muy distinto. Como decimos, la protesta no se ha hecho esperar y la participación informal ha tenido origen como vía y respuesta, precisamente, a esta voluntad participativa *ad initium*.

Ésta tiene lugar por medio de la participación voluntaria en reuniones periódicas con los responsables de cada área, sin tener que acreditar para ello una manifestación de interés directo con el asunto del que se trate. A primera vista, por tanto, parece que la participación informal compensa el déficit de la participación formal, y que el conjunto, así visto, supera, en comparación, los ratios de democracia directa actuales en nuestros casos de estudio: la generalidad que decíamos de los procedimientos formales encuentran su equilibrio en la particularidad de la expresión de voluntad de cada ciudadano que así decida hacerlo, y, la incertidumbre de los procedimientos informales se racionaliza por mor de los primeros. ¿Tenemos, mejor o peor, el modelo que andábamos buscando?

“A pesar de todos estos esfuerzos, es dudoso que la participación voluntaria - informal - pueda, de hecho, promover la democratización del planeamiento. En un momento la participación acaba, los grupos de residentes se dispersan y las salas de reuniones se cierran, aquéllos que toman las decisiones, los administradores y los planeadores del sector privado son dejados con la información que han recopilado y la capacidad de procesarla como crean conveniente. (...) Aunque los habitantes pueden tener alguna influencia sobre el planeamiento, este tipo de participación proporciona una indirecta y muy parcial contribución a la democratización del planeamiento”²⁸⁷.

Entonces, ¿en qué medida el diálogo permanente tiene sentido? ¿Qué diferencia hay entre el modelo israelí y lo que se está proponiendo aquí? ¿No sería razonable esperar el mismo resultado? El modelo israelí es un modelo en etapas estancas, mientras que el propósito del dialogo permanente es mantener la comunicación bidireccional de forma constante a lo largo de todo el procedimiento de diseño, elaboración, aprobación, ejecución y monitorización de los planes y proyectos urbanísticos, manteniendo el equilibrio de generalidad-particularidad y certidumbre-incertidumbre en el conjunto de las iniciativas que se adopten.

²⁸⁷ ALFASI, NURIT. *Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience*. Planning Theory and Practice. Vol. 4, N. 2. June 2003. Texto Original: “In spite of these efforts, it is doubtful whether voluntary participation can actually promote the democratization of planning. For once the fever of participation dies down, resident groups have dispersed and meeting halls are closed, the decision makers, administrators and private-sector planners are left with the information they have collected and the potential to process it as they see fit. From hereon, the public is invited to participate in seminars, conferences and other activities, only as much as planners feel like it. Although inhabitants may have some influence on planning, this kind of participation provides an indirect, very partial contribution to the democratization of planning”.

Obviamente, no podríamos concluir ahora cuál es el procedimiento, concreto y específico, por el que debe conducirse este diálogo permanente, en respeto a la idiosincrasia, costumbres y deseos de cada comunidad en particular. Lo que sí podemos confirmar, no obstante, es que el diálogo permanente, como vía de participación ciudadana, es más que la mera suma de procedimientos formales e informales. En tal caso, podría entenderse como la adición de la discusión informal sobre los procedimientos de participación formal establecidos o por establecer. Ahora bien, las maneras y las formas en las que cada comunidad decida llevar a cabo dichas discusiones informales es propia de cada cual. No nos corresponde a nosotros sugerirlo, pues sería tanto como sugerir la relación socio-política entre unos y otros.

De cualquier modo, resulta más sencillo comprender el diálogo permanente cuando se tiene en consideración la nueva localización de los centros de debate y decisión proporcionalmente más concentrados en las áreas donde los ciudadanos en cuestión habitan - PDUL -, asegurando un interés directo en cuanto se debata y se decida, y haciéndolo, también, prácticamente posible. En realidad, el diálogo permanente tiene un único objetivo, importante, dar sentido y justificar, junto con las ILNSs, toda la nueva estructura institucional y de planeamiento propuesta, pues todo está enfocado en hacer que éste sea, efectivamente, posible.

No hacerlo así conlleva tener que trabajar hoy con desarrollos urbanos de dudosa legitimidad - áreas de desarrollo económico, áreas residenciales de vivienda protegida, cinturones verdes, etc. -. Si bien es verdad que la disconformidad de las actuales sociedades con proyectos pasados podría entenderse como la reacción natural en un contexto de salto generacional, también lo es que aquellos desarrollos nunca fueron legítimos en origen ni legitimados a posteriori, y, para mayor injuria, siguen siendo ejemplo de nuevos proyectos con independencia de la crítica que sobre ellos pesa: éstos son los modelos de desarrollo urbanístico consolidados con los que robóticamente continuamos en adelante hasta que se demuestre lo contrario.

Toda generación se encuentra condicionada por sus precedentes y condicionará, de forma irremediable, a sus futuras. Entiéndase, sin embargo, que si bien toda condición es una limitación respecto del punto de partida 0, no es una limitación absoluta, una prohibición de inicio. La propia concepción de salto generacional implica una ausencia

de previos y progresivos cambios generacionales que atienden a los principios de evolución y medida; en esto también interviene el diálogo permanente, lo que tiene sentido una vez se comprende éste como el debate público.

Todas y cada una de las formulaciones que hemos hecho han tenido por misión la socialización activa del desarrollo urbanístico, la humanización del entorno urbano, por medio de la discusión conjunta, con la asistencia técnica necesaria, para la determinación del rumbo que la comunidad de turno tenga a bien llevar. El diálogo permanente es, así, una cuestión que busca y pretende arraigo, y de lograrse, habríamos de hablar, en efecto, de evoluciones generacionales sobre lo que actualmente son saltos generacionales.

La participación ciudadana es, en definitiva, causa y consecuencia de la creación y desarrollo de comunidades, y, los procedimientos formales y las comunicaciones informales que la conforman, en conjunto, han de servir con este objeto para ser válidas. Esta afirmación afecta por igual a ciudadanos y organismos públicos. Concentrándonos en los segundos, parecen no medir con rigurosidad, hoy, las consecuencias de su despreocupación: la ciudad como espacio al servicio de terceros y la consecuente negación de la población habitante, manifiestamente inconforme en multitud de ocasiones - incluso en tiempos de prosperidad económica -. No extraña. Al fin y al cabo, esto no es sino un expolio, cuanto menos político, de nuestro entorno urbano, con independencia de que las decisiones que se adopten se prueben convenientes o no. Así lo hemos documentado en relación a nuestros casos de estudio, Barakaldo y Milton Keynes, localidades que no son ajenas a estos trances.

El encaje que el diálogo permanente, la subjetividad del planeamiento, pueda tener en éstas es difícil de predecir, en tanto que éxito o fracaso de las fórmulas de participación que se faciliten, tanto formales como informales. La lógica de las cosas indica que es trabajo de los organismos públicos, locales o supramunicipales, abordar este asunto con miras al largo plazo, supuesta, como de hecho parece ser, una visión pasiva de la representatividad democrática. Su sustitución por el involucramiento activo de nuestras sociedades no es una cuestión de fácil resolución, aunque no es menos cierto que existe a día de hoy una inclinación al cambio mucho mayor del que hubiera podido darse cuenta en el pasado. Quizá sea éste indicio de ese salto generacional que intentamos

evitar, y de ser así, merece la pena aprovecharlo con la positividad que la implantación del derecho a la ciudad requiere.

CONCLUSIONES

Las consecuencias del actual Modelo de explotación de los recursos urbanos son tan preocupantes como para entender que un cambio es necesario, y lo afirmamos con la rotundidad que nos permiten la objetividad de los datos que se han expuesto, concretamente, respecto de Barakaldo y Milton Keynes, y el hastío compartido de sus gentes. El derecho a la ciudad es necesario.

Las delicadas coyunturas socio-económicas que ofrecieron, primero, los fenómenos de industrialización y desindustrialización, y, segundo, el final de la II Guerra Mundial, y que han excusado, históricamente, el comienzo del desarrollismo con principio y fin en el ámbito urbanístico, no pueden justificar, hoy, la continuidad del mismo, por ser éste el origen del problema, en este caso, y, por tanto, sobradamente desacreditado como solución. Sería tanto como querer tropezar dos veces con la misma piedra - o varias, dado el curso de las precedentes crisis económicas -, lo que sería legítimo, si fuera radicalmente voluntario, es decir, si fuera planteado, buscado y asumido como elección propia de una población urbana determinada.

De este modo, por tanto, el derecho a la ciudad se hace preciso. La cuestión es discernir cómo procedemos a su implantación, muy por encima de la delimitación de su propio contenido, cuya definición última queda en manos de sus afectados, pues una vez que éste se hace voluntario, se hace imposible de criticar. La crítica que ha ocupado gran parte de esta tesis encuentra su fundamento en el carácter impositivo del hecho urbano y el mayoritario acuerdo que reina sobre los derechos básicos recogidos y cuya materialización es una verdadera reivindicación democrática. Ahora bien, como ya hemos advertido, de consolidarse la estructura de posibilidades que el derecho a la ciudad facilita, habremos de aceptar que todo núcleo urbano tiene la capacidad de decidir por y para sí la materialización, modificación o renuncia de estos y otros derechos por medio de su expresión urbanística.

La implantación del derecho a la ciudad puede tener lugar de dos formas, revolucionaria o evolutiva, según se quiera una revolución o una evolución sobre el presente. Nuestra posición siempre ha sido la del recorrido largoplacista, y evitar así el eterno handicap asociado a los cambios bruscos e inmediatos, la consecución de objetivos con

repercusiones inciertas, políticas, quizá, y jurídicas, a bien seguro, y es que el derecho a la ciudad es, debemos recordar, una cuestión eminentemente jurídico-urbanística.

Lamentablemente, la presente organización administrativa y el actual ordenamiento jurídico vinculado, de una u otra manera, a la Ordenación del Territorio y el planeamiento urbanístico no posibilitan una implantación y materialización directa del derecho en cuestión, aunque son muchos los pasos que se pueden dar, necesarios, pero de reconocida polémica, dada la naturaleza interpretativa de los cambios que se proponen, lo que puede condicionar la validez, y por ende, la propia implantación progresiva de este derecho. En estas páginas no se duda de la corrección de nuestros posicionamientos, pero es cierto que corresponde a otros decirlo.

En cualquier caso, parece que el cambio, sea inmediato o no, pasa por la consecución de varios objetivos, institucionales y jurídico-urbanísticos. De entre los primeros, destacamos (a1) el reconocimiento del municipio como institución administrativa clave en el desarrollo de los núcleos urbanos, y, (a2) el entendimiento y cooperación intermunicipal como vía de superación de los actuales distinguos de naturaleza sectorial. De entre los segundos, destacamos (b1) la flexibilización del planeamiento general en favor del planeamiento de desarrollo, y (b2) la participación de la ciudadanía por medio del diálogo permanente. La consecución de estas metas requiere del compromiso proactivo de todos y cada uno de los actores involucrados, lo que nos deriva a la siguiente pregunta, ¿pueden, hoy, las iniciativas ciudadana e institucional superar la barrera del actual status y acometer, en la práctica, las modificaciones jurídico-urbanísticas que se sugieren? Ciertamente, la respuesta sólo puede ser sí, primero, si aún creemos que la democracia participativa, más allá de la representativa, tiene un valor, y, segundo, porque la alternativa, la insurrección, el *DIY urbanism*, se da por conocido y, como todo lo que no es concertado, se entiende a evitar. De darse tales iniciativas, significaría que nos encontramos en un periodo de transición de los valores imperantes en el que el derecho a la ciudad habría de jugar un papel fundamental, convirtiendo a la población urbana en corresponsables del devenir de sus localidades. Significaría haber consolidado la etapa última descrita en el apartado 1.3 (El derecho a la ciudad. Una realidad urbanística) a propósito de la evolución de la funcionalidad urbanística y el nacimiento del ser urbano. El derecho a la ciudad es, en este sentido, un fenómeno inevitable. Hay, en la actualidad, serios indicios que así lo demuestran, y así lo hemos

recogido en Barakaldo y Milton Keynes, pero extensible al resto de núcleos urbanos consolidados bajo el mismo Modelo. La protesta ha dejado de ser circunstancial para ser estructural, el ciudadano quiere ser la razón por la que se toman determinadas decisiones de afección urbanística, y será cuestión de tiempo que quiera ser él quien las tome.

En un contexto de inercias como éste, el municipio tiene la obligación de reivindicarse en el conglomerado institucional-administrativo como la piedra angular que es, y que así ha sido reconocido por todos tanto a nivel nacional como internacional, y dar soporte al ciudadano en tanto que agente con capacidad de decisión. En otras palabras, tiene la obligación, antes de que se convierta en una necesidad, de llenar de contenido aquello que la jurisprudencia española ha denominado *términos reconocibles*, y materializar así su posición como el órgano de representación ciudadana más importante. No es cierto, como hemos tenido la oportunidad de justificar, que la subsanación de la problemática de ámbito competencial que tales aspiraciones conllevan devenga necesariamente en la modificación del actual sistema en su conjunto, es una mera cuestión de cómo se atiende, y no de quién atiende, el desarrollo de esta o aquella materia, pues esta última tarea no admite mayor discusión, recae en gran medida sobre el municipio en tanto que facilitador de suelo.

En cuanto al cómo se atiende, es de justicia recordar su connotación presupuestaria, pues es importante; dar respuesta a esta cuestión es tanto como resolver la encrucijada del municipalismo, coartado en sus posicionamientos por las limitaciones prácticas a las que la falta de fondos, y la subsiguiente negociación inter-institucional, obligan. Desde este punto de vista, las instituciones locales de naturaleza supramunicipal son nuestra respuesta a la antedicha pregunta, en las que la voluntad de ser de las corporaciones municipales no sólo es obvia, sino que es fundamental, por ser esto lo que marque la diferencia con una situación como la actual, y que sea aquélla una auténtica vía de escape. Al fin y al cabo, qué duda cabe que también va a haber actos de negociación en este escenario, salvo que en esta ocasión, ésta será entre iguales con iguales intereses, no tendrían por qué repetirse situaciones de abuso de posición, de contrapartida – lamentablemente, nada puede hacerse con el juego partidista -.

Las corporaciones locales que formen parte de este conjunto supramunicipal, sea de forma permanente sea de forma puntual, comprenden, de este modo, su naturaleza voluntaria, conciliadora y económicamente posibilista, emancipándose, así, de las instancias jerárquicamente superiores, y liberando todo su potencial municipalista. Éstas son las características que harían de estas instituciones, un proyecto viable, y éstos son los organismos que harían del derecho a la ciudad, una reivindicación institucionalmente posible. La consecución del objetivo institucional es preliminar al objetivo jurídico-urbanístico, y no hay - no lo hemos encontrado, al menos - obstáculos insalvables para su materialización. Los objetivos institucionales atienden, únicamente, al compromiso de sus participantes para con la defensa de los intereses comunes. El derecho a la ciudad es, ante todo, un compromiso democrático, y sólo habiendo alcanzado este estado de madurez pueden abordarse los objetivos jurídico-urbanísticos a través de los instrumentos de planeamiento estructural y pormenorizado.

Llegados a este punto, lo que esperamos del planeamiento urbanístico es que sirva de vía de realización del habitante urbano, para lo que el elemento humano, presente a través de la manifestación de intereses comunes, tiene que poder ser el centro gravitatorio en los procesos de debate y decisión. En la actualidad, no puede decirse que Barakaldo o Milton Keynes sean ejemplo de nada parecido. A decir verdad, no puede decirse de ninguno de los casos que se conocen, seguramente, debido a la falta de ese compromiso democrático al que nos referíamos antes.

Las estructuras de planeamiento de los mencionados supuestos son impenetrables, impermeables a cualquier aportación radical - de origen -, debido a su orientación economicista. De cambiar el concepto, por tanto, también habríamos de cambiar la propia estructura, pues ésta se hace inútil. Imaginémonos cuales comensales a los que se nos obligue a atender diariamente el mismo restaurante de menú único y cerrado. En nuestra mano está aderezar los platos más o menos a nuestro gusto, pero en ningún caso podremos elegir qué es lo que queremos comer, siendo que la calidad del restaurante varía cada vez según el menú que se nos presente y cuánto de acertado sea éste acorde a nuestro paladar. Llegado el día en que se nos deja escoger, no puede haber menú único, ni puede ser éste cerrado. No se nos puede imponer, tampoco, el primero, el segundo o el postre, pues esto condiciona los otros platos. Puesto que nos sabemos un grupo,

aceptamos que se nos pida escoger qué tipo de restaurante queremos. A partir de aquí, exigimos poder comer a la carta.

En esta reforma culinaria que proponemos, encontramos un escollo importante en la implantación de lo que hemos denominado PDGU, ese primer plato que, de sernos impuesto, condicionará cuanto podamos decir respecto de los platos siguientes, el planeamiento de desarrollo. Los actuales PGOU y *Local Plan*, siguiendo con nuestros ejemplos, están diseñados para observar un contenido omnicomprendivo con proyección a largo plazo, cuando resulta que, hoy, los contextos y, por ende, las necesidades ciudadanas, cambian a una velocidad pasmosa, y la estructura de planeamiento tiene que estar preparada para dar soporte a nuevos contenidos, según cuándo y según quién, sin perder de vista qué tipo de ciudad queremos, pues esta decisión pertenece al conjunto de todos los habitantes.

Como decíamos atrás, resulta obligado reducir y flexibilizar el planeamiento general, de tal forma y modo que podamos hacer protagonista al planeamiento de desarrollo. Aclarada la necesidad, y el derecho, que tanto los ciudadanos como las comunidades tenemos de participar en la formación de nuestros entornos más inmediatos, nuestro hábitat urbano más próximo, su localización procedimental en los actuales instrumentos de desarrollo es una cuestión de proporcionalidad y practicalidad. Los PDULs se encargan de que esto sea posible, acercando los centros de debate y decisión a las áreas y sectores objeto de transformación. Proporcionalidad y practicalidad; debatimos y decidimos, por medio de un diálogo bidireccional, transdisciplinar y constante sobre tanto como podamos abarcar.

Lo cierto es que conviene abordar estos asuntos, estos cambios, con la mayor prontitud posible, decíamos, antes de que se convierta en una necesidad, en aras a poder atender a evoluciones, y no revoluciones, pues el clima de cambio está presente, es innegable. Comprometida la vida tal y como la conocemos, el Estado de Bienestar, también están comprometidos los derechos básicos en cuya agrupación encontramos el derecho a la ciudad. El derecho a una vivienda digna, el derecho al trabajo o el derecho a la participación en los asuntos públicos están cambiando de contenido, de forma unilateral, y sus actores sienten, sentimos, una suerte de victimismo que dará lugar bien a la resignación bien a la vindicación.

Ahora, aún, tenemos la oportunidad de adelantarnos a los acontecimientos, fenómeno muy poco habitual en el mundo del Derecho. Es recomendable que las convenciones sociales a las que dan letra las leyes y normas sean todo lo más conciliadoras y voluntarias que puedan ser, pues demorar las reformas jurídicas y normativas hasta que no quede más remedio es buscar la confrontación y esperar que una de las partes se imponga.

El derecho a la ciudad, y las implicaciones transdisciplinarias que aquí hemos apuntado, conforman una fórmula de desarrollo urbano, más allá de lo estrictamente urbanístico, que permite a cada comunidad vivir en la ciudad que ha construido, y a cada generación, reinventar los espacios a su imagen y semejanza.

Referencias bibliográficas y consultas (orden alfabético).

Bibliografía.

- AA.VV. *Juvenile Delinquency and Urban Areas – a study of rates of delinquency in relation to differential characteristics of local communities in American Cities*. University of Chicago Press. Chicago. 1972.
- AAVV. *World Development*. Vol. 28. Nº 12. 2000.
- AA.VV. *Cuadernos de Información Económica* Nº 178. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. 2004.
- AA.VV. *Family and Kinship in East London*. Penguin. Londres. 2007.
- AA.VV. *Cities for All. Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Habitat International Coalition - HIC -. Santiago, Chile. 2010.
- AA.VV. *Repensar a Leon Duguit ante la actual crisis del Estado Social*. Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº 12. México. 2010.
- AA.VV. *Flexibility in planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands*. European Planning Studies. Vol. 18. N. 7. Julio, 2010.
- AA.VV. *Empire*. Harvard University Press. Harvard. 2011.
- ALEXANDER, CHRISTOPHER. *Town and Country Parks*. Londres. 1999
- ALONSO IBÁÑEZ, MARÍA ROSARIO. *De la Política Urbanística a la Política Urbana: los retos actuales del Derecho Urbanístico*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N. 277. Noviembre 2012.
- BENN, MELISSA. *School Wars. The Battle for Britain's Education*. Ed. Verso. Londres, 2011.
- BONNIN, C.J.B. *Compendio de los Principios de Administración*. Madrid. 1834.
- BORJA, JORDI. *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial. Madrid. 2003.
- CAMPANELLA, TOMASSO. *La ciudad del Sol*. Abraxas. 2000.
- CARBALLO, TERESA. *Crecimiento y desigualdad urbana. Implicaciones ambientales y territoriales. Campana, 1950-2000*. Ed. Dunkan. Buenos Aires, 2004.

- COLINA, CARLOS. *Ciudades mediáticas*. Ed. CONAC. Venezuela. 2005.

- CUADRADO RUÍZ, BALDOMERO. *La autonomía local y su defensa*. Anales de Derecho. Universidad de Murcia. N. 16. 1998.

- DAVIDOFF, PAUL. *Advocacy and Pluralism in Planning*. Journal of the American Institute of Planners. Vol. 31. Nº 4. Nov 1965.

- DE BONO, EDWARD. *The Use of Lateral Thinking*. Jonathan Cape. Londres, 1967.

- DOMENECH, ANTONI. *De la ética a la política*. Crítica. Barcelona. 1989.

- ESSER, JOSEF. *La interpretación*. Anuario de Filosofía del Derecho. Tomo III. Salamanca. 1986.

- ETCHELLS, FREDERICK. *Le Corbusier, The City of Tomorrow and Its Planning*. John Rodker. Londres. 1929.

- FORESTER, JOHN. *Planning and Mediation, Participation and Posturing: what's a deliberative practitioner to do?* Prepared for the Annual Symposium of the Interdisciplinary Ph.D. Program in Urban Design and Planning University of Washington, Seattle, 15.04.2004.

- FOURIER, CHARLES. *El falansterio*. Ed. Godot. 2009.

- FRIEDMAN, DAVID. *Florentine New Towns: Urban Design in Late Middle Ages*. Cambridge. 1988.

- GANS, HERBET. J. *The Urban Villagers. Group and Class in the Life of Italian-Americans*. The Free Press. Nueva York. 1962.

- GARBER, PETER M. *Famous First Bubbles*. Journal of Economic Perspectives. Vol. 4, Nº 2. Pittsburgh. Primavera, 1990.

- GASCA SALAS, JORGE. *La ciudad: Pensamiento crítico y Teoría*. Instituto Politécnico Nacional. México. 2005.

- GOLDMAN, EMMA. *Minorities versus Majorities*. En GOLDMAN, EMMA. *Anarchism and Other Essays*. Mother Earth Publishing Association, New York. Londres. 1911.

- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *El derecho a una vivienda digna en la Ley del Suelo de 2008*. Colegio de Registradores de la Propiedad. Madrid. 2008.

- HAMBLETON, ROBIN. *A Jekyll and Hyde localism bill*. Town & County Planning Nº 80. January 2011.

- HARVEY, DAVID. *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI. Madrid. 2007.

- INTERNATIONALE SITUATIONNISTE. *Géopolitique de l'hibernation*. Nº 7. Abril 1962.

- JACOBS, JANE. *The importance of Death and Life of Great American Cities*. Random House. New York. 1961.

- JANOWITZT, MORRIS. *The Heritage of Sociology*. The University of Chicago Press. Chicago and London. 1984.

- KAUFMANN, ARTHUR. *Analogía y naturaleza de la cosa. Hacia una teoría de la comprensión jurídica*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1976.

- KOOLHAAS, REM. *Whatever happened to Urbanism?* (1994). The Monicelli Press. Nueva York. 1995.

- KOSTOF, SPIRO. *The City Shaped*. Thames and Hudson Ltd. Londres. 1991.

- KRIER, LEON. *The architecture of community*. Island Press. Washington. 2009.

- LE CORBUSIER. *The Radiant City*. The Orion Press. Nueva York. 1967.

- LEFEBVRE, HENRI. *Writings on Cities*. Blackwell Publishing. Australia. 1996.

- LINDBLOM, CHARLES E. *Still muddling, not yet through*. Public Administration Review, Vol. 39, Nº 6. Nov-Dec, 1979. Wiley-Blackwell. Nueva Jersey. 1979.

- MATHIS, KLAUS. *Efficiency, Sustainability and Justice for Future Generations*. Ed. Springer. 2013.

- MCLEOD, MARY. *Architecture or Revolution: Taylorism, Technocracy and Social Change*. Art Journal Vol. 43 Nº2 – Revising Modernist History: The Architecture of the 1920s and 1930s –. College Art Association. Nueva York. Verano, 1983.

- MORO, TOMÁS. *Utopía*. Alianza Editorial S.A. Madrid. 2001.

- MUMFORD, LEWIS. *What is a city?* Architectural Record. 1937.

- NOYES, JOHN HUMPHREY. *History of American Socialisms*. Hillay House Publishers. New York. 1961.

- ORNELAS DELGADO, JAIME. *Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano territorial*. Papeles de Población. Vol.10. N. 41. Universidad Autónoma del Estado de México. Julio-Septiembre 2004.

- PAREJA I LOZANO, CARLES. *El suelo en situación rural*. Revista Aragonesa de la Administración Pública. N. 9. 2007.

- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *La eficiencia como principio jurídico de la acción administrativa*. Documentación Administrativa. N. 218-219. Abril-Sept. 1989.

- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros*. Revista de Derecho de la Unión Europea. Nº 7. 2º Semestre 2004.

- PARK, ROBERT E. *Human Ecology*. The American Journal of Sociology. The University of Chicago. Chicago. Nº 42. 1936.

- PASCUAL GARCIA, JOSÉ. *La huída del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público en AA.VV. Presupuesto y Gasto Público 60/2010*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 2010.

- PULIDO, NUBIS. *El espacio urbano latinoamericano y la globalización. Emergencia de ciudades "intermedias y nuevos cambios en Venezuela*. en AA.VV. *América Latina: cidade, campo e turismo*. CLACSO, San Pablo. Diciembre, 2006.

- RITZER, GEORGE. *La McDonalización de la Sociedad*. Ed. Popular. Madrid. 2006.

- RUSSEAU, J.J. *El Contrato Social*. Ed. Edaf. Madrid. 2001.

- SHUMACHER, E. F. *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*. Blond & Briggs Ltd. Londres. 1973.

- SHUMAN, MICHAEL.H. *The Small-Mart Revolution. How local businesses are beating the global competition*. Berret-Koehler Publishers. San Francisco, California. 2007.

- SUMNER, WILLIAM GRAHAM. *The Challenge of Facts*. New Haven. Yale University Press. 1914.

- TASAN-TOK, TUNA. *Changing Interpretations of Flexibility in Planning Literature: From Opportunism to Creativity?* International Planning Studies. Vol. 13. N. 3, August, 2008.

- WENDT, MATTHIAS. *The importance of Death and Life of Great American Cities (1961) by Jane Jacobs to the Profession of Urban Planning*. New Visions for Public Affairs. Vol. I. School of Urban Affairs and Public Policy - University of Delaware, Newark. Spring. 2009.
- WIRTH, LOUIS. *The Scope and Problems of the Community*. American Sociological Society. Washington. 1933
- WOOLF, HARRY. *The Role of the English Judiciary in Developing Public Law*. William and Mary Law Review. Vol. 27.4. 1986.

Documentación consultada.

- AA.VV. *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*. EURE. Vol. 27. Nº 82. Santiago. Chile. Dic. 2001.
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0250-71612001008200002
- AAVV. *Ciudades, Arquitectura y Espacio Urbano*. Caja Rural Intermediterránea. 2003.
<http://www.fundacioncajamar.com/mediterraneo/revista/ciudades.pdf>
- AA.VV. *Walter Eucken's Principles of economic Policy Today*. CAWM Discussion Paper N. 49. Aug. 2011. <http://www.econstor.eu>
- AA.VV. *Política de Gasto de Vivienda. España, 2010*. Instituto de Estudios Fiscales, P.T. nº1/2011.
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2011_01.pdf
- AA.VV. *Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad*. Institut de Drets Humans de Catalunya. Barcelona. 2011.
http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE_7_esp.pdf
- ACIOLY, CLAUDIO (Jr.). *Brasilia, from Plan to Metropolis: a critique from the perspective of low income housing policies*. Draft working paper. 1992.
http://www.claudioacioly.com/downloads/articles/Acioly%201992_Brasilia%20Plan%20to%20Metropolis.pdf
- AGUADO FERNÁNDEZ, MARÍA DOLORES. *El régimen de valoraciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo*. Revista Electrónica CEMCI N.2 Enero-Marzo, 2009.
<http://www.cemci.org/revista/numero-2/tribuna/articulo1.pdf>

- ALFASI, NURIT. *Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience*. Planning Theory and Practice. Vol. 4. N. 2. June 2003.
http://www.researchgate.net/profile/Nurit_Alfasi/publication/233155517_Is_Public_Participation_Making_Urban_Planning_More_Democratic_The_Israeli_Experience/links/02bfe51292c74a7f23000000.pdf

- ALONSO IBÁÑEZ, MARÍA ROSARIO. *De la Política Urbanística a la Política Urbana: los retos actuales del Derecho Urbanístico*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N. 2077. Noviembre 2012.
http://www.academia.edu/9909799/De_la_pol%C3%ADtica_urban%C3%ADstica_a_la_pol%C3%ADtica_urbana_Los_retos_actuales_del_Derecho_Urban%C3%ADstico

- BAIGORRI, ARTEMIO. *Del urbanismo multidisciplinario a la urbanística transdisciplinaria. Una perspectiva sociológica*. Rev. Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales N° 104. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medioambiente. Madrid. Verano, 1995.
<http://www.insumisos.com/bibliotecanew/Urbanismo%20transdisciplinario.pdf>

- BANCO MUNDIAL. Año 2012.
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL>

- . BARAKALDO. AYUNTAMIENTO. www.barakaldo.org/portal/web/barakaldo

- BARAKALDO. Turismo de Barakaldo. www.turismo.barakaldo.org

- BARAKALDO. AYUNTAMIENTO. *Barakaldo, un Plan que se hace realidad*. 2005.
http://www.barakaldo.org/portal/c/document_library/get_file?uuid=ec8acaa7-e0b0-4d65-9893-fa7553f83818&groupId=71112

- BARAKALDO. AYUNTAMIENTO. *Mejor política municipal de vivienda protegida*. 2008.
http://www.barakaldo.org/portal/c/document_library/get_file?uuid=13505db0-7aae-4398-8169-55620dc901bf&groupId=10317

- BERRY, WENDELL. *The Idea of a Local Economy*. Orion Magazine. Winter 2001.
<http://www.orionmagazine.org/index.php/articles/article/299/>

- COMISIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission. Smart Cities and Communities – European Innovation Partnership*. Bruselas, 10.07.2012.
http://ec.europa.eu/energy/technology/initiatives/doc/2012_4701_smart_cities_en.pdf

- CONSEJO DE ESTADO. *Informe del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. BOE. 26.06.2013. <http://www.boe.es>

- CONSEJO EUROPEO, Dr. DRAGANA AVRAMOV. *Report on Housing Exclusion and Homelessness*.
http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/hdse/2_hdse_reports/2_thematic_reports/Report%20on%20Housing.asp

- CROYDON COUNCIL. *The impact of new academies and free schools on schooling in Croydon*. Abril 2012.
<https://www.croydon.gov.uk/sites/default/files/articles/downloads/academies.pdf>

- DELGADO PEREZ, GERMÁN J. *La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección. Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XI. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2007.
<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24512.htm>

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT.
<http://www.communities.gov.uk/corporate/>

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *About Planning, Building and the Environment*.
<http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/about/>

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Transferable Lessons from the New Towns*. 2006.
http://www.futurecommunities.net/files/images/Transferable_lessons_from_new_towns_0.pdf

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Best Practice in Urban Extensions and New Settlements*. Marzo, 2007.
<http://www.tcpa.org.uk/data/files/nsue.pdf>

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Government Response to the Communities and Local Government Committee's Report 'Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum'*. June 2011.
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm81/8103/8103.pdf>

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Localism Bill: neighbourhood plans and community right to build. Impact Assessment*. Enero, 2011.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6041/1829678.pdf

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *New Homes Bonus*. November 2012.
<http://www.communities.gov.uk/housing/housingsupply/newhomesbonus/>
- ENGLISH PARLIAMENT. Public Bill Committee Debates, Localism Bill. Tuesday, 01.02.2011.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmpublic/localism/110201/am/110201s01.htm>
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL. *Las relaciones interadministrativas*. Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público. N. 5. Barcelona, 1986.
http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-02-19.5735159663/Les_relacions_interadministratives/es?set_language=es&cl=es
- FRUG, GERALD. *The architecture of governance*. London School of Economics. London, May 2011.
<http://www.utexas.edu>
- GARCÍA ECHEVARRÍA, SANTIAGO. *Economía Social de Mercado: Actividad privada y pública*. ESIC-MARKET. Mayo – Agosto, 1978.
<http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/6353/Econom%C3%ADa%20Social%20de%20mercado.%20Actividad%20privada%20y%20p%C3%BAblica.pdf?sequence=1>
- GAVENTA, JOHN. *Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*. Julio, 2004.
<http://www.r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/centreoncitizenship/jgnru.pdf>
- GORA BARAKALDO. Queja vecinal, Mejora de comunicaciones. Tranvía Barakaldo y movilidad sostenible urbana. Torres de San Vicente-Megapark. <http://www.gorabarakaldo.eu>
- GREAT TRANSITION INICIATIVE. www.greattransition.org
- HABA, ENRIQUE PEDRO. *El lenguaje de los derechos humanos como un mal menor (Anotaciones complementarias sobre la “practicidad”, extra-científica, de los discursos con los que se reclaman estos derechos*. Criterio Jurídico. Santiago de Cali. Vol. 8. N. 2. 2008.
<http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/viewFile/305/1124>
- HARVEY, DAVID. *The right to the City*. New Left Review. Nº 53. Sept. - Oct. 2008.
<http://www.newleftreview.org/?view=2740>
- HILDA SPINELLI, GRACIELA. *La descentralización y la participación ciudadana en la gestión local*. Universidad Nacional del Comahue Neuquén. Argentina. Sin fecha.
<http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p18.4.htm>

- HM GOVERNMENT. *Local growth: realising every place's potential*. Presentado al Parlamento por el Secretario de Estado para Empresas e Innovación el 28 de Octubre de 2010.
<http://www.gov.uk/government/publications/local-growth-realising-every-places-potential-hc-7961>

- HOMES AND COMMUNITIES AGENCY. *Get Britain Building*. Año 2015.
<http://www.homesandcommunities.co.uk/get-britain-building>

- HORSLEY, JAMIE P. *Public Participation in the People's Republic: Developing a more participatory governance model in China*. Universidad de Yale. Septiembre, 2009.
http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-PP-PP_in_the_PRC_FINAL_91609.pdf

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. INE. <http://www.ine.es/>

- INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. EUSTAT. www.eustat.es

- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, FERNANDO. *Boom urbanístico y corrupción política en España*. Colección Mediterráneo Económico: Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura, N. 14. CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito.
<http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/me1413.pdf>

- JUARISTI, JOSEBA. *La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas*. Lurralde Invest. N. 32. 2009.
<http://www.ingeiba.org/lurralde/lurranet/lur32/32juaris/32juaristi.pdf.pdf>

- LE CORBUSIER. *Carta de Atenas*. París. 1943.
http://www.ddooss.org/articulos/textos/Le_Corbusier_Atenas.htm

- LES VILLAGES DESTRUITS. www.lesvillagesdestruits.fr/

- LOCAL GOVERNMENT COMMITTEE. *Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum (Second Report, Session 2010 – 2011)*. Reino Unido. March, 2011.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcomloc/517/517.pdf>

- LUTON BOROUGH. *Schools Directory*.
http://www.luton.gov.uk/Education_and_learning/Schools_and_colleges/School%20admissions/School%20-%20general%20information%201/Pages/default.aspx

- MARTÍ-COSTA, MARC. *Una verdad incómoda: la participación ciudadana en el planeamiento urbano*. OBJOVI – Observatorio Joven de Vivienda en España. 2009.

[http://www.academia.edu/1190329/Marti-](http://www.academia.edu/1190329/Marti-Costa_Marc_2009_Una_verdad_incomoda_la_participacion_ciudadana_en_el_planeamiento_urbano_OBJOVI_Observatorio_Joven_de_Vivienda_en_Espana)

[Costa_Marc_2009_Una_verdad_incomoda_la_participacion_ciudadana_en_el_planeamiento_urbano_OBJOVI_Observatorio_Joven_de_Vivienda_en_Espana](http://www.academia.edu/1190329/Marti-Costa_Marc_2009_Una_verdad_incomoda_la_participacion_ciudadana_en_el_planeamiento_urbano_OBJOVI_Observatorio_Joven_de_Vivienda_en_Espana)

- MCGARVEY, NEIL. *Inter-Municipal Cooperation: The United Kingdom Case*. Instituzioni del Federalismo. 2012.

http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/McGarvey.pdf

- MILTON KEYNES. Reserved Matters. Application for the Erection of 7 No. Dwelling Houses (Outline Permission under 03/01652/OUTEIS). Application Number: 09/00562/REM.

<http://www.cmis.milton-keynes.gov.uk/CmisWebPublic/Binary.ashx?Document=27789>

- MILTON KEYNES INTELLIGENCE OBSERVATORY. Año 2011.

<http://www.mkiobservatory.org.uk/page.aspx?id=1914&siteID=1026>

-MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. History in Milton Keynes.

<http://www.mkweb.co.uk/milton%5fkeynes%5fgeneral/displayarticle.asp?ID=287>

- MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. Modern Milton Keynes.

<http://www.mkweb.co.uk/milton%5fkeynes%5fgeneral/displayarticle.asp?ID=285>

- MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Housing Strategy 2012-2015*.

<http://www.milton-keynes.gov.uk/housing-mkc>

- MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Milton Keynes Heritage Strategy 2008-2013*. June 2008.

<http://milton-keynes.cmis.uk.com/milton-keynes/Document.ashx?czJKcaeAi5tUFL1DTL2UE4zNRBcoShgo=o4un7jOiL%2F0mcivKQ6to2F8bZFB7RnYfk9olfQeqcbXhXrucHQP%A%3D%3D&rUzwRPf%2BZ3zd4E7lkn8LWw%3D%3D=pwRE6AGJFLDNlh225F5QMaQWCtPHwdhUfCZ%2FLUQzgA2uL5jNRG4jdQ%3D%3D&mCTlbCubSFfXsDGW9IXnlG%3D%3D=hFflUdN3100%3D&kCx1AnS9%2FpWZQ40DXFvdEw%3D%3D=hFflUdN3100%3D&uJovDxwdjMPoYv%2BAJvYtyA%3D%3D=ctNJFf55vVA%3D&FgPIIEJYlotS%2BYGoBi5oIA%3D%3D=NHdURQburHA%3D&d9Qjj0ag1Pd993jsyOJqFvmyB7X0CSQK=ctNJFf55vVA%3D&WGewmoAfeNR9xqBux0r1Q8Za60lavYmz=ctNJFf55vVA%3D&WGewmoAfeNQ16B2MHuCPMRKZMwaG1PaO=ctNJFf55vVA%3D>

- MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Milton Keynes Economic Development Strategy 2011 - 2016*. Año 2010.

<http://cmis.milton-keynes.gov.uk/CmisWebPublic/Binary.ashx?Document=32818>

- MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *School Organisation Framework 2011 – 2012 – C7, Cross Border Movement*. Agosto, 2011.

<http://www.milton-keynes.gov.uk/teachers/documents/school-organisation-framework-2011.pdf>

- MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Quarterly Housing Statistics*. Año 2012.
<http://www.milton-keynes.gov.uk/statistics/displayarticle.asp?ID=11428>

- MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Milton Keynes: Local Economic Assessment Refresh*. March 2013.
http://www.milton-keynes.gov.uk/assets/attach/13924/Local_Economic_Assessment_Refresh_March_2013_Final.pdf

- MILTON KEYNES LOCAL AUTHORITY. *Milton Keynes Schools Directory*. Año 2015.
<http://www.milton-keynes.gov.uk/schoolsdirectory/?order=sortName&bySchool=&bySchoolType=Nursery+Schools&schoolnear=>

- MILTON KEYNES. HOMES AND COMMUNITIES AGENCY (HCA). Año 2011.
<http://www.homesandcommunities.co.uk/milton-keynes>

- MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. *Retrato de las PYME 2015*. Año 2015.
http://www.ipyme.org/Publicaciones/Retrato_PYME_2015.pdf

- MORALES, LAURA. *¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España*. Revista Española de Ciencia Política. Nº 13. 2005.
<http://www.aecpa.es/uploads/files/recp/13/textos/02.pdf>

- NACIONES UNIDAS. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

- NACIONES UNIDAS y CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *La Corte Internacional de Justicia. Preguntas y Respuestas acerca del principal órgano judicial de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas. Mayo, 2000.
http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/faq_sp.pdf

- NACIONES UNIDAS. *2009 Revision of World Urbanization Prospects*. Nota de Prensa. 2010.
http://esa.un.org/unpd/wup/Documents/WUP2009_Highlights_Final.pdf

- NATIONAL HEALTH SERVICE. NHS. <http://www.nhs.uk/Pages/HomePage.aspx>

- NEIGHBOURHOODS. *Creating greater value: participation in Milton Keynes*. Diciembre, 2009.
<http://www.neighbourhoods.typepad.com/neighbourhoods/2009/12/participation-in-milton-keynes.html>

- NORTHAMPTONSHIRE COUNCIL COUNTY. *Schools Directory*.
<http://www.northamptonshire.gov.uk/en/councilservices/educationandlearning/schoolsdir/pages/schoolsdirectory.aspx>

- NORTH EAST PUBLIC HEALTH OBSERVATORY. *Community Mental Health Profile 2012*. Milton Keynes.
<http://www.nepho.org.uk/cmhp/index.php?pdf=E06000042>

- OSAKIDETZA. Listado de centros de la comarca.
<http://www.osakidetza.euskadi.net/r85-ghhome00/es>

- OSAKIDETZA. *País Vasco: Transformando el sistema de salud 2009 – 2012*. Euskadi, 2009.
http://www.osakidetza.euskadi.net/r85-skprin01/es/contenidos/informacion/principios_programaticos/es_sanidad/adjuntos/transformando_sistema_salud.pdf

- OSAKIDETZA. *Nuevo modelo de provisión de Euskadi: Sistemas Locales Integrados de Salud – Microsistemas y su gobernanza*. Euskadi, 01.11.2012.
http://www.osakidetza.euskadi.net/r85-skprin01/es/contenidos/informacion/principios_programaticos/es_sanidad/adjuntos/gobernanza_web_oficina.pdf

- PARLIAMENTARY AND HEALTH SERVICE OMBUDSMAN. *Principles of Good Administration*. London, 2009.
<http://www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/ombudsmansprinciples/principles-of-good-administration>

- PENNINGTON, MARK. *Citizen Participation, the “Knowledge Problem” and Urban Land Use Planning: An Austrian Perspective on Institutional Choice*. The Review of Austrian Economics. Vol. 17. Kluwer Academic Publishers. 2004.
http://www.gmu.edu/depts/rae/archives/VOL17_2-3_2004/5_Pennington.pdf

- PINDADO SÁNCHEZ, FERNANDO. *La participación ciudadana en el ámbito local*. Centro de Estudios Locales y Territoriales (INAP, España) y FEMP. 2004.
<http://www.famp.es/famp/publicaciones/ficheros/2004grupo12.pdf>

- PLANNING INSPECTORATE DEPARTMENT. *Planning Policy Statement 12: creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning*. 2008.
<http://www.communityplanning.net/pub-film/pdf/PlanningPolicyStatement12.pdf>

- PLANNING INSPECTORATE DEPARTMENT. *Local Development Frameworks. Examining Development Plan Documents: Learning from experience*. Sept. 2009.
http://www.planningportal.gov.uk/uploads/pins/ldf_learning_experience_sept2009.pdf

- PONCE SOLÉ, JULI. *El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público*. Ponencia 4º Curso de Derechos Sociales del Observatorio DESC. Barcelona. 2009.
http://observatoridesc.org/sites/default/files/dchociudad_JuliPonce_Curso_sp_0.pdf

- RASKIN, PAUL. *Great Transition. The promise and lure of the times ahead*. Stockholm Environment Institute. Boston. 2002.
http://www.tellus.org/documents/Great_Transition.pdf

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. www.rae.es

- ROOSEVELT, FRANKLIN D., *The Four Freedom*. 77 Congress of United States. 06.06.1941.
http://www.archives.gov/exhibits/powers_of_persuasion/four_freedoms/four_freedoms.html

- SELICK, KAREN. *The Buy-Locally-Owned Fallacy*. Library of Economics and Liberty. Nov. 2008.
<http://www.econlib.org/library/Columns/y2008/Selicklocal.html>

- SEMLEP. *Northampton Waterside Enterprise Zone is open for business*. 17.08.2008.
<http://www.semlep.com/news/2011/semlep-media-release-northampton-waterside-enterprise-zone-is-open-for-business/>

- SIDOTI, CHRIS. *Housing as a human right*. Nacional Confrence on Homelessness. Council to Homeless Persons. Sydney. Sept. 1996.
http://www.hreoc.gov.au/pdf/human_rights/housing.pdf

- SPENCER, HERBERT. *¿Qué es una sociedad? Una sociedad es un organismo*. REIS – Revista española de investigaciones sociológicas Nº 107. 2004.
http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=1106&clave_busqueda=104971

- UNESCO. BROWN, ALISON and KRISTIANSEN, ANNALI. *Urban policies and the Right to the City. Rights, responsibilities and citizenship*. Marzo, 2009.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf>

- URBAN TASK FORCE. *Towards a Strong Urban Renaissance*. Londres. 2005.
http://www.urbantaskforce.org/UTF_final_report.pdf

- U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS. *Economy at a glance*. Año 2014. <http://www.bls.gov>

- THE PRINCE'S FOUNDATION FOR THE BUILT ENVIRONMENT. *Valuing Sustainable Urbanism*. Londres. 2007.
<http://www.princes-foundation.org/sites/default/files/0707vsuoverview.pdf>

- THE WORK FOUNDATION. *Do Enterprise Zones Work? An idiopolis policy paper*. February 2011.
http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/283_enterprise%20zones_24%20feb_final.pdf

- TUC. *Localism: threat or opportunity?* Trades Union Congress. London. July 2012.
www.tuc.org.uk/sites/default/files/tucfiles/localism_guide_2012.pdf

- WAINWRIGHT, SIMON. *Enterprise Zones: Do they create or transfer value?* Journal of Urban Regeneration and Renewal. Vol. 5. Henry Stewart Publications. 2012.
<http://jpeiserwainwright.com/images/uploads/124-131.pdf>

- WILSON, THOMAS W. *The study of Administration*. Political Science Quaterly. Vol. II. June 1887.
http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf

- WILSON, WENDY. *The New Homes Bonus Scheme*. House of Commons, Library. 07.01.2014.
<http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn05724.pdf>

- ZOOPLA. *Cost of renting remains far less attractive than home ownership*. Año 2011.
<http://www.zoopla.co.uk/press/releases/cost-of-renting-remains-far-less-attractive-than-home-ownership/>

Referencias en medios de comunicación (orden cronológico).

Medios de comunicación en España.

- EL PERIÓDICO DE ARAGÓN. *Aznar: La solución a la vivienda es construir más*. Edición Digital. 11.12.2003.

<http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/economia/aznar-la-solucion-a-vivienda-es-construir-mas-90972.html>

- EL MUNDO. *El Banco de España defiende las hipotecas a 50 años como fruto del juego del mercado*. Edición Digital. 22.06.2007.

<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/22/suvienda/1182526761.html>

- EL CORREO. *Los parques comerciales ahogan a la tienda tradicional y acaparan el 70% del consumo*. Edición Digital. 24.09.2008.

<http://www.elcorreo.com/vizcaya/20080924/vizcaya/parques-comerciales-ahogan-tienda-20080924.html>

- INVERTIA.COM. *Ladrillodependencia: PIB y empleo llevan décadas ligados a la construcción*. Edición Digital. 10.09.2009.

<http://www.invertia.com/noticias/articulo-final.asp?idNoticia=2207522>

- DEIA. *Colectivos denuncian que Barakaldo ha reducido su voz en el consejo urbanístico*. 22.10.2009.

- EL PAÍS. *The Big Society, la iniciativa de Cameron*. Edición Digital. 05.08.2010.

http://elpais.com/diario/2010/08/05/opinion/1280959205_850215.html

- EL MUNDO. *Récord de embargos en España*. Edición Digital. 20.10.2010.

<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/10/20/suvienda/1287585404.html>

- DEIA. *Desempleados exigen medidas contra el paro en Barakaldo*. Edición Digital. 19.04.2011.

<http://www.deia.com/2011/04/19/bizkaia/margen-izquierda-encartaciones/desempleados-exigen-medidas-contr-el-paro-en-barakaldo>

- CINCO DÍAS. *La cruz del fin de la desgravación: la venta de viviendas se hunde un 30% hasta marzo*. Edición Digital. 08.06.2011.

http://www.cincodias.com/articulo/vivienda/cruz-fin-desgravacion-venta-viviendas-hunde-marzo/20110608cdscdsviv_1/

- PÚBLICO. *La plantilla de Inditex se revela por las condiciones laborales*. Edición Digital. 07.08.2011.

<http://www.publico.es/espana/390456/la-plantilla-de-inditex-se-rebela-por-las-condiciones-laborales>

- EL PAÍS. *Entre el despilfarro y la bancarrota*. Edición Digital. 18.08.2011.
http://elpais.com/diario/2011/08/18/sociedad/1313618401_850215.html

- DEIA. *Trabajadores de Ikea denuncian hoy la "esclavitud" que viven a diario*. Edición Digital. 09.01.2012.
<http://www.deia.com/2012/01/09/bizkaia/bilbao/trabajadores-de-ikea-denuncian-hoy-la-esclavitud-que-viven-a-diario>

- EL PAÍS. *Euskadi pondrá en marcha sistemas sanitarios a nivel local*. Edición Digital. 19.01.2012.
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/01/18/paisvasco/1326915153_553768.html

- EL CORREO. *17 colectivos de Barakaldo exigen mayor participación ciudadana en el Ayuntamiento*. Edición Digital. 17.02.2012.
<http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20120217/margen-izquierda/colectivos-barakaldo-exigen-mayor-20120217.html>

- EL MUNDO. *África y Asia dispararán la población urbana mundial un 75% hasta 2050*. Edición Digital. 05.04.2012.
<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/05/internacional/1333643140.html>

- EL PAÍS. *En el sector de la construcción ya hay más parados que asalariados*. Edición Digital. 05.04.2012.
http://economia.elpais.com/economia/2012/04/05/actualidad/1333640213_640487.html

- TU ECONOMIA (Magazine del periódico La Razón). *Franquicias: una alternativa para el autoempleo*. Edición Digital. 20.04.2012.
www.larazon.es/documents/get_document/46493

- CINCO DÍAS. *Guindos anuncia una "racionalización" del número de los Ayuntamientos*. Edición Digital. 27.04.2012.
http://www.cincodias.com/articulo/economia/guindos-anuncia-racionalizacion-numero-ayuntamientos/20120427cdscdseco_26/

- EL MUNDO. *La FEMP defiende la autonomía local como un principio constitucional*. Edición Digital. 28.04.2012.
<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/28/espana/1335614478.html>

- ABC. *La deuda familiar es la más baja desde el comienzo de la crisis*. Edición Digital. 04.05.2012.
<http://www.abc.es/20120504/economia/abci-deuda-familiar-baja-desde-201205041409.html>

- DEIA. *Barakaldo no estará en Haurreskolak*. Edición Digital. 19.05.2012.
<http://www.deia.com/2012/05/19/bizkaia/margen-izquierda-encartaciones/barakaldo-no-estara-en-haurreskolak>

- EL CONFIDENCIAL. *El precio de la vivienda se desploma a tasas máximas*. Edición Digital. 15.06.2012.
<http://www.elconfidencial.com/opinion/grafico-de-la-semana/2012/06/15/el-precio-de-la-vivienda-se-desploma-a-tasas-maximas-9353/>

- EL CORREO. *Bizkaia mantiene con Gipuzkoa las viviendas nuevas más caras de España*. Edición Digital. 03.01.2014.
<http://elcorreo.com/vizcaya/v/20140103/vizcaya/bizkaia-mantiene-gipuzkoa-viviendas-20140103.html>

- EL CORREO. *Barakaldo cita después de cinco años a vecinos y asociaciones para corregir el Plan General*. Edición Digital. 15.03.2014.
<http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20140315/margen-izquierda/barakaldo-cita-despues-cinco-20140315.html>

- ABC. *Barakaldo ve a Mercadona un “complemento fantástico” para el pequeño comercio*. Edición Digital. 07.08.2014.
<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1641294>

Medios de comunicación en países terceros.

- SHELTER 2.0. *Homeless Statistics*. Edición Digital.
<http://www.shelter20.com/homeless-statistics/>

- THE GUARDIAN. *Using technology to improve society*. Edición Digital. Sin Fecha.
<http://www.guardian.co.uk/smarter-cities/smarter-cities-new-technology-social-improvements>

- THE TELEGRAPH. *Milton Keynes – Top 10 first-time buyer hot spots*. Edición Digital. Sin Fecha.
<http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/borrowing/mortgages/9228159/Top-10-first-time-buyer-hot-spots.html>

- THE GUARDIAN. *Detroit: The last days*. Edición Digital. 10.03.2010.
<http://www.guardian.co.uk/film/2010/mar/10/detroit-motor-city-urban-decline>

- THE GUARDIAN. *We still need to collaborate*. Edición digital. 17.01.2011.
<http://www.guardianpublic.co.uk/local-partnerships-still-vital>

- BBC NEWS. *Enterprise Zones: Will an 80s revival really work?* Edición Digital. 05.03.2011.
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-12656085>

- THE GUARDIAN. *This economic collapse is a 'crisis of bigness'*. Edición Digital. 25.09.2011.
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/sep/25/crisis-bigness-leopold-kohr>

- BBC NEWS. *Housing: David Cameron vows to 'get Britain building'*. Edición digital. 21.11.2011.
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15810966>

- BBC NEWS. *Q&A: The new housing strategy*. Edición Digital. 21.11.2011.
<http://www.bbc.co.uk/news/business-15817982>

- THE GUARDIAN. *Neighbourhood plans – democracy in action or just a sham?* Edición Digital. 28.11.2011.
<http://www.theguardian.com/local-government-network/2011/nov/28/neighbourhood-plans-democracy-action-sham>

- THE TELEGRAPH. *Gap between rich and poor growing fastest in Britain*. Edición Digital. 05.12.2011.
<http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/8935943/Gap-between-rich-and-poor-growing-fastest-in-Britain.html>

- BBC NEWS. *What does the Big Society mean on the ground?* Edición Digital. 07.03.2012.
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-17260353>

- BBC NEWS. *UK House Prices. January – March 2012*.
http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/in_depth/uk_house_prices/html/mg.stm

- THE GUARDIAN. *Whatever happened to the Big Society?* Edición Digital. 07.05.2012.
<http://www.guardian.co.uk/society/interactive/2012/may/07/big-society-whatever-happened>

- THE GUARDIAN. *Playing the system: getting the most out the new homes bonus*. Edición Digital. 14.06.2012.
<http://www.guardian.co.uk/housing-network/2012/jun/14/new-homes-bonus-playing-system>

- THE NEW YORK TIMES. *General Motors (GM)*. Edición Digital. 02.08.2012.
http://topics.nytimes.com/top/news/business/companies/general_motors_corporation/index.html

- THE INDEPENDENT. *Gap between house prices and salaries is widening, says report*. Edición Digital. 17.08.2012.
<http://www.independent.co.uk/money/mortgages/gap-between-house-prices-and-salaries-is-widening-says-report-8056417.html>

- THE GUARDIAN. *Bridging the gap between local government and the NHS*. Edición Digital. 20.11.2012.
<http://www.theguardian.com/healthcare-network/2012/nov/20/local-government-nhs-common-language>

- BBC NEWS. *Planning changes could see free schools in shops and offices*. Edición Digital, 25.01.2013.
<http://www.bbc.co.uk/news/education-21197489>

- PLANNING RESOURCE. *Poorer areas see few neighbourhood plan applications*. Edición Digital, 25.03.2013.
<http://www.planningresource.co.uk/article/1175787/poorer-areas-few-neighbourhood-plan-applications>

- THE GUARDIAN. *UK council leaders call for more power over academies and free schools*. Edición Digital. 16.06.2014.
<http://www.theguardian.com/society/2014/jun/16/council-leaders-academies-free-schools-trojan-horse-row>

- UNITED NATIONS. *World's population increasingly urban with more than half living in urban areas*. Edición Digital. 10.07.2014.
<http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

- EVENING STANDARD. *Parents want councils to have power to act on failing free schools*. Edición Digital. 01.09.2014.
<http://www.standard.co.uk/news/education/parents-want-councils-to-have-power-to-act-on-failing-free-schools-9703477.html>

Referencias fotográficas (orden en texto).

- Fig.1. Palmanova, Udine, Italia. 1593 - 1620.

Fuente: Palmanova Citta´ Fortezza.

<http://www.palmanova.it/index.html>

- Fig. 2. “Liberados de la miseria – Freedom from want”, Norman Rockwell.

Fuente: Saturday Evening Post, 6.03.1943.

<http://www.saturdayeveningpost.com/2011/11/22/art-entertainment/leyendecker-rockwell-thanksgiving.html>

- Fig. 3. Ilustración de la isla Utopía, tal y como lo concibiera el propio Tomás Moro.

Fuente: New York Public Library.

http://utopia.nypl.org/I_other_1.html

- Fig. 4. Plano de un Phalanstère. Charles Fourier.

Fuente : L´Association d´études fouriéristes et des Cahiers Charles Fourier.

http://www.charlesfourier.fr/article.php3?id_article=328

- Fig. 5. Phalanstère, Monmouth County, EEUU. En funcionamiento entre 1943 - 1956.

Fuente: The Monmouth County Historical Association.

<http://www.monmouthhistory.org/Sections-read-7.html>

- Fig. 6. Plano Pilôto de Brasilia. Relatório do Plano Pilôto de Brasilia. 1957.

Fuente: Arquivo Público do Distrito Federal

<http://www.arpdf.df.gov.br/>

- Fig. 7. Esquema. Estructura administrativa de España e Inglaterra.

Fuente: Propia.

- Fig. 8. Niveles administrativos.

Fuente: Propia.

- Fig. 9. Pirámide de los niveles administrativos.

Fuente: Propia.

- Fig. 10. Esquema. Estructura de planeamiento urbanístico de España e Inglaterra.

Fuente: Propia.

- Fig. 11. Tabla de contenido. Datos técnicos de Barakaldo.

Fuente: Propia.

- Fig. 12. Tabla de contenido. Datos técnicos de Milton Keynes.

Fuente: Propia.

- Fig. 13. Tabla de contenido. Datos sobre vivienda y dotaciones públicas de educación y salud de Barakaldo.

Fuente: Propia.

- Fig. 14. Tabla de contenido. Datos sobre vivienda y dotaciones públicas de educación y salud de Milton Keynes.

Fuente: Propia.

- Fig. 15. Tabla de contenido. Centros de Educación Pública en Barakaldo, Sestao y Erandio.

Fuente: Propia.

- Fig. 16. Tabla de contenido. Centros de salud no hospitalario en Barakaldo, Sestao y Erandio.

Fuente: Propia.

- Fig. 17. Tabla de contenido. Centros de Educación Pública en Milton Keynes, Northampton y Luton.

Fuente: Propia.

- Fig. 18. Tabla de contenido. Centros de salud no hospitalario en Milton Keynes, Northampton y Luton.

Fuente: Propia.

- Fig. 19. Gráfico. Evolución Precio de Vivienda y salario más habitual en España, 2007-2013.

Fuente: Propia.

- Fig. 20. Actividades económicas en Barakaldo.

Fuente: Propia.

- Fig. 21. Edificio de la Cooperativa Vasca Bide Onera. Ismael Gorotiza, 1927.

Fuente: www.panoramio.com

- Fig. 22. Edificio del actual Ayuntamiento de Barakaldo. César Sans Gironella, 1964.

Fuente: www.ezagutubarakaldo.net

- Fig. 23. Museo Nacional de Ordenadores. Bletchley. Milton Keynes.

Fuente: www.bbc.co.uk

- Fig. 24. Oficinas del Departamento de Servicios Sociales de Milton Keynes. Faulkner Brown-Hendy-Watkinson. 1970s.

Fuente: www.mk-news.co.uk

- Fig. 25. Tabla de Contenido. Vivienda en promociones en Ibarreña-Zuloko y San Vicente. Barakaldo.

Fuente: Propia.

- Fig. 26. Datos de criminalidad en Barakaldo.

Fuente:

<http://www.ehu.eus/documents/1736829/2159238/Analisis+local+de+seguridad+desde+la+criminologia+auditoria+barakaldo.pdf>

- Fig. 27. Tabla de Contenido. Vivienda en promociones en Beurko. Barakaldo.

Fuente: Propia.

- Fig. 28. Plan Participa 21. Participa 21: Claves de la Participación Ciudadana en la Agenda Local 21 en el País Vasco.

Fuente: <http://www.ihobe.net/Publicaciones/Ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&Cod=20a932ba-7b67-4003-a4fc-695610ba1a32>

- Fig. 29. Fases de tramitación del PGOU Milton Keynes

Fuente: Introducción al vigente PGOU Milton Keynes.

<http://www.milton-keynes.gov.uk/planning-policy/documents/Local%5FPlan%5FPart%5F2%2Epdf>